



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

## **TRABAJO FIN DE GRADO**

### **GRADO EN DERECHO**

**Departamento: Derecho Público General**

**Área de conocimiento: Derecho Internacional Público**

**Curso 2017/2018**

## **TÍTULO**

**El sistema de asilo en la Unión Europea y  
la necesaria reforma del Reglamento  
Dublín (604/2013)**

**Nombre de la estudiante : Ángela Mandado González**

**Tutor: José Javier Laso**

**Mes: Julio    Año: 2018**

# **TRABAJO FIN DE GRADO**

## **GRADO EN DERECHO**

**Departamento: Derecho Público General**

**Área de conocimiento: Derecho Internacional Público**

## **TÍTULO**

**El sistema de asilo en la Unión Europea  
y la necesaria reforma del Reglamento  
Dublín (604/2013)**

## **TITLE**

**The Asylum System in the European  
Union and the necessary Dublin's  
Regulation reform**

**Nombre del/la estudiante: Ángela Mandado González  
e-mail del/a estudiante: [angelaamnddo@usal.es](mailto:angelaamnddo@usal.es)**

**Tutor/a: José Javier Laso**

## RESUMEN

Este trabajo pretende dar un análisis general del sistema de asilo regulado en la Unión Europea, centrado concretamente en el Reglamento Dublín (604/2013) el cual determina qué país debe ser el responsable del examen de una solicitud de asilo cuando el solicitante llega al territorio Europeo desde su país de origen. Así, analizamos la postura de las distintas instituciones europeas frente a su reforma, las nuevas propuestas de la Comisión Europea, las enmiendas presentadas por el Parlamento Europeo y las opiniones de los distintos países que integran el Consejo de la Unión Europea como participantes dentro del sistema. Además nos centraremos concretamente en alguno de los temas más significativos y sensibles que desafían la puesta en práctica del reglamento, pasando por el régimen jurídico del asilo en nuestro país. En conclusión lo que pretendemos con el trabajo es dar una visión generalizada del asilo y los problemas a los que se enfrenta en el territorio comunitario europeo.

**PALABRAS CLAVE:** protección internacional, refugiado, solicitante de asilo, estado responsable, menores.

## ABSTRACT

General Analysis of the Asylum System, regulated by the European Union, is the main subject treated in this paper. It specially refers to the Dublin's Regulations (604/2013) which state whose country must take responsibility for examine asylum applications when the requestor arrives at European territory from his/her country of origin. We analyse the position of the different European institutions facing their own reform, new propositions of the European Commission, amendments introduced by the European Parliament and the opinions from the different countries that form the Council of the European Union as part within the system. In particular, we focus on some of the most meaningful and sensitive issues that dare the implementation of the regulations, going through the legal system of asylum in our country. In conclusion, what we expect with this study is to give an overall view of what asylum is and what are the problems faced by the European Community within its territory.

**KEYWORDS:** international protection, refugee, asylum seeker, responsible state, children.

## **ABREVIACIONES**

**ACNUR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

**AN:** Audiencia Nacional

**CEAR:** Comisión Española de Ayuda al Refugiado

**CEDH:** Convenio Europeo de Derechos Humanos

**EASO:** European Asylum Support Office

**SECA:** Sistema Europeo Común de Asilo

**TS:** Tribunal Supremo

**UE:** Unión europea

## INDICE

1	INTRODUCCIÓN .....	6
2	DEFINICIONES .....	7
2.1	Derecho de asilo y protección internacional .....	7
2.2	Refugiados .....	7
2.3	La protección subsidiaria .....	8
3	MARCO NORMATIVO SOBRE EL ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA. El SECA.....	8
4	EL REGLAMENTO 604/2013 (REGLAMENTO DUBLÍN III). .....	10
4.1	Historia y evolución del mismo .....	10
4.2	Problemas derivados de su aplicación .....	11
4.3	El reasentamiento como solución .....	13
4.3.1	Breve referencia a la reubicación en Italia y Grecia.....	14
4.4	Propuestas de la Comisión Europea para su reforma y enmiendas del Parlamento Europeo.....	14
4.4.1	Las mejoras generales al reglamento Dublín.....	15
4.4.2	Soluciones concretas.....	16
4.5	Postura del Consejo de la UE ante la Reforma del reglamento Dublín.....	29
4.5.1	Informe de la situación de reforma.....	29
4.5.2	Posición de los distintos estados.....	30
4.6	Mínimo consenso actual alcanzado .....	37
5	LA REGULACIÓN DEL ASILO EN ESPAÑA .....	38
5.1	Historia del asilo en nuestro país .....	38
5.2	Las mejoras producidas por la ley 12/2009 .....	40
5.2.1	Breve referencia a las víctimas vulnerables .....	40
6	JURISPRUDENCIA RELATIVA AL ASILO .....	41
6.1	Asunto C-36/17. La interpretación del Reglamento Dublín .....	41
6.2	STS de 9 de Diciembre de 2016. La minoría de edad en tela de juicio .....	44
7	CONCLUSIONES .....	46
8	BIBLIOGRAFÍA.....	49

## **1 INTRODUCCIÓN**

Con el estudio presente realizado me propongo dar una visión general pero a la vez amplia de uno de los temas que desde hace algunos años ha estado mirado con lupa, examinado en detenimiento y que más ha preocupado a las instituciones de nuestra unión europea: la regulación del asilo.

Tema central y revestido de grandísima importancia teniendo en cuenta el mundo más globalizado en el que hoy nos encontramos, a la par que criticado y acusado de portar grandes e insalvables carencias.

La dificultad que reviste establecer un sistema que pueda regular a la perfección un tema como el asilo ha supuesto un incremento de la voluntad y el esfuerzo comunitario institucional que se ha visto obligado a tomar medidas inmediatas.

Sin embargo, si de algo adolece el derecho en general, es que las soluciones siempre llegan cuando el problema ya se ha planteado. Y este no supone un caso excepcional. La UE dispone desde hace muchos años de un sistema de regulación de asilo pero que, sin duda alguna, se ha visto desafiado y examinado a prueba de la manera más dificultosa posible en los últimos años, con la proliferación masiva de guerras y conflictos bélicos de los cuales resultan afectados los solicitantes.

Consecuencia de esto se ha buscado de manera incansable una reforma de todo este acervo comunitario que constituye la mayor herramienta de uso a una Europa que se ha encontrado desbordada en los últimos años.

No hay que olvidar las dificultades a las que se somete esta reforma teniendo en cuenta que son muchos los intereses que se encuentran en medio, y que la UE es una afiliación de países con intereses individuales por lo que, como tendremos ocasión de observar, a día de hoy no han encontrado un consenso único para cerrar el capítulo de la reforma de este sistema.

## **2 DEFINICIONES**

Con el objeto de adentrar todo el tema que vamos a desarrollar a partir de ahora, es conveniente fijar las definiciones básicas sobre el mismo ya que hay diferencias importantes entre los distintos conceptos que manejamos.

### ***2.1 Derecho de asilo y protección internacional***

Dentro del marco de la UE, los solicitantes de asilo se definen como “solicitantes de protección internacional”. Los solicitantes de asilo en realidad buscan protección internacional porque no pueden volver a su país de origen por terror justificado de persecución o riesgo de sufrir malos tratos u otros daños graves.<sup>1</sup>

Y es que es difícil diferenciar la noción de migrante definida como “persona que se traslada de un lugar, región o país a otro” y solicitante de asilo, que como hemos dicho, se refiere a un migrante que busca protección internacional.<sup>2</sup>

Este derecho se reconoce en diversas declaraciones y cartas y es objeto de regulación de diversas directivas. Algunos ejemplos son el artículo 14 de la Declaración de Derecho Humanos o el artículo 18 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales.

Llama sin embargo la atención la ausencia de la regulación del asilo dentro del CEDH, pero rechazar a un individuo poniéndolo en situación de riesgo de tortura u otros tratos o penas inhumanos o degradantes sí que está prohibido por el artículo 3 del CEHD.<sup>3</sup>

En el caso español, el derecho de asilo se recoge en el artículo 2 de la ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria.

### ***2.2 Refugiados***

La definición de refugiado nos la da “el Estatuto del Refugiado” en su artículo 1 nos dice que se considerarán refugiados aquellas personas que *“debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la*

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE EUROPA, *Manual de Derecho Europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014. Pg 47.

<sup>2</sup> EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS *Asilo*. Disponible en: [https://www.echr.coe.int/Documents/COURTalks\\_Asyl\\_Talk\\_SPA.PDF](https://www.echr.coe.int/Documents/COURTalks_Asyl_Talk_SPA.PDF)

<sup>3</sup> CONSEJO DE EUROPA, *Manual de Derecho Europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014Pg 47. Pg 39.

*protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.*

Por su parte, la concesión de este estatuto se regula en el artículo 13 de la Directiva 2011/95/UE y en el caso español se reconoce en el artículo 3 de la ley 12/2009.

### **2.3 La protección subsidiaria**

La definición de este tipo de protección debe explicarse de manera negativa, en el sentido de que será el estatuto que se le reconozca a aquellas personas de otros países a los que no se les puede reconocer la situación de asilado o refugiado.

La concesión de este estatuto se regula en el artículo 18 de la Directiva 2011/95/UE y en el caso español se reconoce en el artículo 4 de la ley 12/2009.

## **3 MARCO NORMATIVO SOBRE EL ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA. EL SECA.**

El derecho de asilo es reconocido como un derecho internacional, del cual pueden disfrutar todas las personas fuera de su propio país.

A nivel nacional, nuestra Constitución Española lo recoge en el artículo 13.4. En nuestro país, este derecho es desarrollado y regulado por la ley del derecho de asilo y de protección subsidiaria.<sup>4</sup>

Pero vamos a centrarlos en el acervo comunitario que se encarga de su regulación.

El Sistema Europeo Común de Asilo se compone de un marco jurídico que abarca todos los aspectos del proceso de asilo y un organismo de apoyo -la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)-, que tiene por misión respaldar la aplicación del marco jurídico y facilitar la cooperación práctica entre los Estados miembros.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Ley 12/2009, de 30 de Octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Boletín Oficial del Estado, nº 263 de 31 de octubre de 2009.

<sup>5</sup> COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo y al Consejo hacia una reforma del sistema común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa. COM(2016) 197 final. Bruselas 6 abril 2016. Pg 3. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=EN>



El establecimiento de las normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, se establecen en una directiva europea de obligado cumplimiento.<sup>6</sup>

El procedimiento administrativo y las normas que entran en juego cuando una persona solicita asilo en un país estarán reguladas por las Directivas 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional y la Directiva 2013/33/UE por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

Cabe hacer una muy importante referencia a uno de los reglamentos más relevantes para el desarrollo del tema en cuestión y es el Reglamento Dublín ya mencionado, y que establece cual será el país responsable de examinar una solicitud de asilo cuando esta sea presentada por una persona.

Por último hacer mención al nuevo reglamento Eurodac<sup>7</sup> el cual tiene como finalidad crear un sistema de impresiones dactilares que registra a todo aquel que presente una solicitud de asilo en cualquier país de la UE.

A excepción de nuestra ley nacional de asilo, estos reglamentos y directivas conforman lo que es denominado como el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

Con la crisis migratoria y de refugiados en los países del este y en el Sur europeo, los conflictos bélicos que asolan en las fronteras de Europa y las amenazas constantes de terrorismo con la consecuente producción de miedo e inseguridad, la UE se ve en la obligación de actualizar toda la política de asilo.

El nuevo paquete legislativo busca fijar nuevas reglas comunes y reforzar la cooperación para garantizar una igualdad de trato y un sistema más justo y transparente.

8

En el marco de leyes existente la proporción de reconocimientos de asilo varía fuertemente, esto da como resultado la estimulación de desplazamientos secundarios y

---

<sup>6</sup>D (UE) n°2011/95 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011. Art 1.

<sup>7</sup> R (UE) n°603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de Junio de 2013.

<sup>8</sup> UNIÓN EUROPEA. *Un sistema Europeo Común de Asilo*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea 2014.Pg 3. Disponible en: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf)

el “asilo a la carta”, por lo que se buscan propuestas de la Comisión Europea que el Consejo apruebe para reformar el SECA.<sup>9</sup>

Los desplazamientos secundarios suponen el desplazamiento interior del solicitante del primer estado miembro al que acudió.

Con la nueva legislación se quiere evitar esta actuación y es por ello que se manifiesta en el Reglamento Dublín, cuando se expone que las autoridades competentes informaran al solicitante de las consecuencias de presentar otra solicitud en un estado miembro diferente, así como las consecuencias de desplazarse de un estado miembro a otro durante el proceso de determinación del estado miembro responsable.<sup>10</sup>

En resumen, lo que se busca con la reforma del Sistema Común de Asilo es el refuerzo de un sistema más eficiente y resistente a la presión migratoria, la eliminación de los factores de atracción y la lucha contra los abusos y prestar el apoyo adecuado a los Estados miembros más afectados.

#### **4 EL REGLAMENTO 604/2013 (REGLAMENTO DUBLÍN III).**

##### ***4.1 Historia y evolución del mismo***

El reglamento de Dublín <sup>11</sup> es una ley de procedencia europea que establece el procedimiento a seguir y los criterios para la determinación del estado (miembro de la UE) que será el responsable de realizar la evaluación a una solicitud de asilo por parte de una persona de un tercer estado.

Es decir, es la ley que rige el sistema técnico para establecer que será un determinado estado y no otro, el que debe examinar la solicitud de protección internacional de una persona que llega desde un tercer país a un estado miembro.

Esta ley se aprobó de acuerdo a la Convención de Ginebra<sup>12</sup> en la cual se definió quien sería considerado (y quien no) como un refugiado. La definición del mismo se recogió en el artículo 1 de este convenio.

---

<sup>9</sup> <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/ceas-reform/>

<sup>10</sup> R (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de Junio de 2013. Artículo 4

<sup>11</sup> R (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de Junio de 2013.

<sup>12</sup> *Convención sobre el estatuto del refugiado* Ginebra, Suiza, el 28 de Julio de 1951, Serie de Tratados de las Naciones Unidas Vol189, N°2545, p 137. Disponible en:

El reglamento Dublín fue aprobado de acuerdo a la convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados y a la Directiva 2011/95/UE. Sin embargo esta convención aunque lleve este nombre no constituye una de las cuatro convenciones de Ginebra que tratan el comportamiento aceptable en tiempos de guerra.

Toda esa política de asilo común se materializa en la primera convención de Dublín de 1990, el cual no entraría en vigor hasta 1997 con únicamente 12 países participantes y que conforme pasaron los años, se fueron adhiriendo nuevos estados.

Este convenio fue sustituido en 2003 por “el reglamento Dublín II” que a su vez sería también sustituido por “el reglamento Dublín III” (firmado en el año 2013).

El reglamento del año 2013 contiene procedimientos fiables de protección de los solicitantes de asilo y aumentaba la eficacia del sistema gracias a un mecanismo de alerta temprana.<sup>13</sup>

Aunque se sufrieran múltiples reformas la esencia del mecanismo del reglamento Dublín es la misma, y es que el primer país al que acudiera el solicitante de asilo y en el que se haya registrado primeramente, será el país responsable de su examen de solicitud de asilo.

Con esto lo que se buscaba era que el solicitante de asilo no pudiera presentar la misma solicitud en todos los países por los que podría circular. Como todo, esto tiene sus ventajas y desventajas, y es que este sistema supone una excesiva presión en algunos países claves, que se encuentren más cercanos a las costas por donde los solicitantes de asilo entran normalmente.

#### **4.2 Problemas derivados de su aplicación**

El sistema europeo común de asilo ha sido fuertemente criticado, como hemos venido observando, debido a sus elementos de desigualdad e ineficiencias.

Y es que la determinación del estado responsable para examinar una solicitud de protección internacional se basa de un “automatismo”, según el cual será el país de primer ingreso del solicitante de asilo el que tomará en cargo la solicitud en cuestión.

---

<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

<sup>13</sup> EL DEFENSOR DEL PUEBLO, *El asilo en España La protección y los recursos del sistema de acogida*. Madrid, Junio 2016. Pg 23.

Aunque el reglamento prevé una serie de criterios especiales que van a aplicarse por encima de esta regla de naturaleza genérica, este es el que se aplica en la mayoría de los casos.<sup>14</sup>

Esto genera una desigualdad latente, los estados limítrofes con el mar, como Italia o Grecia sostienen una gran presión en la crisis migratoria en comparación con los estados del centro de Europa.

El sistema basado en el criterio genérico de que el país de entrada es el que se hará cargo de la solicitud no se sostiene.

La lógica de este criterio se basaba en la premisa de que debía establecerse una vinculación entre la asignación de responsabilidades en el ámbito del asilo y el respeto por parte de los Estados miembros de sus obligaciones en materia de protección de la frontera exterior.<sup>15</sup>

Pero hay otro problema de carácter jurídico en cuanto a la configuración del Derecho de asilo, debemos tener en cuenta que para que un individuo pueda solicitar asilo o protección internacional es necesario que se encuentre en la frontera del estado al que lo solicita.<sup>16</sup>

De este modo todo aquel solicitante de asilo no tendrá el derecho subjetivo de protección hasta que no lleguen al estado en cuestión.

Pero si hay que hacer una crítica genérica del Reglamento Dublín, este puede resumirse en base a tres elementos:<sup>17</sup> la falta de funcionamiento equitativo: como hemos dicho, por la generalización del criterio del país de primera entrada. La falta de funcionamiento eficiente: porque a pesar de la obligatoriedad de que el país de primera entrada sea en el que hay que presentar la solicitud, los solicitantes se desplazan internamente por le UE (ya que los criterios de asignación no coinciden con las

---

<sup>14</sup> ROMANO A, FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, *El reasentamiento como posible solución al problema del acceso al territorio de los refugiados: Situación actual y perspectiva futuras*. 2017 .Pg 37.

<sup>15</sup> COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo y al Consejo hacia una reforma del sistema común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa. COM(2016) 197 final .Bruselas 6 abril 2016. Pg 4.Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=EN>

<sup>16</sup> ROMANO A, FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, *El reasentamiento como posible solución al problema del acceso al territorio de los refugiados: Situación actual y perspectiva futuras*. 2017. Pg 5.

<sup>17</sup> GARCES-MASCAREÑAS, B. (2015, Noviembre). Por qué Dublín “no funciona”. CIDOB. E-ISSN: 2013-4428 D.L.: B-8439-2012. Pg 2 y 3 Disponible en: [file:///C:/Users/usuario/Downloads/NOTES%20135\\_GARCES\\_CAST%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/NOTES%20135_GARCES_CAST%20(1).pdf)

preferencias de los solicitantes). El último lugar la vulneración de los derechos de los refugiados: el examen justo y eficiente de las solicitudes no está garantizado en todos los estados miembros.

Como instrumento normativo que pueda adoptar medidas en estos casos tenemos algunas normas de carácter extraterritorial. El TFUE establece que la UE podrá adoptar medidas como la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal.<sup>18</sup> Este se trata de un mecanismo de reubicación que se pone en marcha en beneficio de determinados estados cuando deben hacer frente a una afluencia repentina en sus territorios de nacionales de terceros países.<sup>19</sup>

#### **4.3 El reasentamiento como solución**

Una de las posibles soluciones al problema de la deficiente configuración del Reglamento Dublín (604/2013) es lo que se define como reasentamiento.

El reasentamiento es un instrumento de protección de los refugiados, se trata de un proceso por el cual un refugiado que ha huido de su país de origen y ha encontrado asilo temporal en otro país, está reasentado en un tercer país en el que encontrará una protección permanente.

Sin embargo, el reasentamiento tiene dos requisitos, uno de carácter objetivo y otro de carácter subjetivo.

El requisito objetivo es que el individuo haya cruzado ya la frontera y se encuentre en un nuevo país donde haya hecho el intento de recibir protección, desde ese país podrá ser trasladado a otro nuevo.

El requisito subjetivo es que el individuo sea previamente beneficiario de protección internacional. Este requisito sin embargo tiene una serie de excepciones que fueron

---

<sup>18</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Artículo 78.

<sup>19</sup> COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo. 2015/0208 (COD). Bruselas 9 de septiembre 2015. Pg 3. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:92b8154b-56cd-11e5-afb-01aa75ed71a1.0013.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:92b8154b-56cd-11e5-afb-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF)

reconocidas por el ACNUR, pues cabe la posibilidad de reasentar a individuos apátridas y a los familiares del reasentado.<sup>20</sup>

Podemos por lo tanto concluir que el reasentamiento es uno de los procedimientos más representativos de la solidaridad internacional.

#### *4.3.1 Breve referencia a la reubicación en Italia y Grecia*

Como hemos venido observando, los países costeros como Italia y Grecia son algunos de los que más sufren las crisis migratorias debido a su posición geográfica y a su cercanía con algunos de los estados de los que proceden la mayoría de personas en busca de protección internacional.

Sólo en el mes de junio de 2017 se asistió a un nuevo record en términos de reubicación, 2000 personas procedentes de Grecia y casi 1000 de Italia. Pero además de es que este ritmo ha ido disminuyendo progresivamente, no es suficiente.<sup>21</sup>

Sin embargo, aunque los esfuerzos aún son insuficientes, la respuesta dada a la situación de crisis ha tenido efectos positivos.

Algunas medidas adoptadas como la solidaridad internacional, de la que ya hemos hecho mención, es uno de los mejores ejemplos. Esto ha dado como resultado la creación de puntos críticos en Grecia e Italia.<sup>22</sup>

#### **4.4 Propuestas de la Comisión Europea para su reforma y enmiendas del Parlamento Europeo.**

La comisión europea asume el papel de órgano motor de de la comunidad europea, es el órgano del cual se exige su propuesta antes de la adopción de una determinada medida. El procedimiento legislativo ordinario supone que el Parlamento Europeo y el Consejo adoptan de manera conjunta una decisión pero con carácter general esta decisión viene de una propuesta previa de la comisión y en el caso de que el Consejo

---

<sup>20</sup> ROMANO A, FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, El reasentamiento como posible solución al problema del acceso al territorio de los refugiados: Situación actual y perspectiva futuras. 2017. Pg 13.

<sup>21</sup> COMISIÓN EUROPEA. Informe de la comisión al parlamento europeo, al consejo europeo y al consejo. Decimocuarto informe sobre reubicación y reasentamiento. COM (2017) 405 final. 26 de Julio 2017. Pg 2. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5d6ed9da-7208-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.0013.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5d6ed9da-7208-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>22</sup> COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones relativa al cumplimiento de la Agenda Europea de Migración. COM (2017) 558 final. Bruselas 29 Septiembre 2017. Pg 4. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0558&from=EN>

quiera enmendar o modificar la misma, necesita la unanimidad de todos los estados miembros. Este privilegio es una garantía de protección de los intereses generales.<sup>23</sup>

La necesidad de reforma del SECA es un hecho que ha quedado más que latente con la crisis migratoria en la que nos encontramos. Pero dentro del conglomerado de directivas y reglamentos de los cuales se compone, la reforma del Reglamento Dublín III es la más necesaria.

Las deficiencias del Reglamento Dublín ya eran existentes antes de la crisis migratoria, pero ahora se han puesto mucho más de manifiesto.

#### 4.4.1 *Las mejoras generales al reglamento Dublín*

El objetivo principal de la reforma del reglamento es conseguir el acceso rápido al procedimiento de examen por parte de los solicitantes y la desincentivación de los movimientos secundarios.

Para ello, la Comisión ha dado una explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta y, aunque hay una larga enumeración, las que más nos interesan por constituir el objeto del trabajo son por ejemplo<sup>24</sup> la obligación de que los solicitantes presenten su solicitud en el primer país de entrada irregular.

Con esta propuesta el objetivo principal del proceso es eliminar los movimientos secundarios de los que ya hemos hablado. Así se asienta el hecho de que los solicitantes no pueden elegir qué país es el responsable de su examen.

Sin embargo, el hecho de evitar pedir asilo en un país con escasa infraestructura como es España no es por el problema del *asylum shopping* si no de la necesidad de ver reconocidos sus derechos más básicos como refugiados.<sup>25</sup>

Otra de las propuestas constituye la ampliación de la definición de los miembros de la familia. De este modo se incluirán a los hermanos y a aquellas relaciones que se

---

<sup>23</sup> MANGAS MARTÍN, A , LIÑAN NOGUERAS, DJ, *Instituciones y derecho de la unión europea*, Tecnos, novena edición. Pg 205.

<sup>24</sup> COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo. 2016/0133 (COD). Bruselas 4 mayo 2016. Pg 16-19 Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270(01)&from=EN)

<sup>25</sup> GARCÉS-MASCAREÑAS, B. (2015, Noviembre). Por qué Dublín “no funciona”. CIDOB. E-ISSN: 2013-4428 D.L.: B-8439-2012. Pg 2. Disponible en: [file:///C:/Users/usuario/Downloads/NOTES%20135\\_GARCÉS CAST%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/NOTES%20135_GARCÉS_CAST%20(1).pdf)

hayan formado tras la salida del estado de origen pero antes de la llegada al estado miembro con el fin de evitar el riesgo de movimientos irregulares.

Y es que debemos tener en cuenta aquí de nuevo los criterios de Dublín para determinar el estado miembro responsable que de manera ordenada jerárquicamente son; país donde el solicitante tenga familiares con status de refugiado, en caso contrario, país donde el solicitante tenga un permiso de residencia y en defectos de este, por donde el solicitante haya entrado al territorio de la UE.<sup>26</sup>

Si se amplían los miembros de la familia se supone que el primer criterio puede abarcar más estados.

La Comisión, en la misma propuesta sobre la que estamos trabajando, propuso la obligación del estado miembro responsable de readmitir a los beneficiarios de protección internacional que hayan presentado su solicitud en otro estado miembro de forma irregular.

Tenderemos ocasión de analizar esta propuesta en un supuesto real sobre un solicitante que es beneficiario de protección internacional en Italia y más tarde la solicita en Alemania. De este modo Italia se vería obligada a readmitir al mismo.<sup>27</sup>

De nuevo, de este modo, se busca evitar los movimientos secundarios.

Por último, la Comisión no quiso obviar el tratamiento de los menores no acompañados y establece la responsabilidad del estado de primera instancia de la solicitud presentada por los mismos.

Teniendo en cuenta la vulnerabilidad del grupo de los menores no acompañados con esta propuesta se busca una pronta determinación del estado responsable para que accedan con rapidez al procedimiento.

#### 4.4.2 Soluciones concretas

La Comisión Europea, en uno de sus comunicados del 2016<sup>28</sup>, comenzó la búsqueda de soluciones a este problema y propuso dos tipos de medidas para poder atajarlo:

---

<sup>26</sup> GARCES-MASCAREÑAS, B. (2015, Noviembre). Por qué Dublín “no funciona”. CIDOB. E-ISSN: 2013-4428 D.L.: B-8439-2012. Pg 2. Disponible en: [file:///C:/Users/usuario/Downloads/NOTES%20135 GARCES CAST%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/NOTES%20135%20GARCES%20CAST%20(1).pdf)

<sup>27</sup> STJUE, 27 abril 2017, C-36/17 *Daher Muse Ahmed contra Bundesrepublik Deutschland*



En cuanto a la primera solución propuso mantener el sistema vigente pero completarlo con un mecanismo de equidad corrector.

El mantenimiento de una parte del sistema vigente supone el respeto del sistema basado en la vinculación entre la asignación de responsabilidades en el ámbito del asilo y el respeto por los estados miembros de sus obligaciones en materia de protección de la frontera exterior.

Por otra parte el mecanismo corrector podría basarse en el plan de reubicación de crisis que propuso la Comisión en septiembre de 2015.<sup>29</sup>

Este mecanismo corrector además podrá combinarse con otros mecanismos propios de cada país en cuestión a la vista de una situación específica.

En cuanto a la segunda solución propuso reformar más enteramente el sistema de asignación de solicitudes de asilo de la UE sobre la base de una clave distribución.

La determinación de la responsabilidad no estaría vinculada al país de primera entrada si no que se asignaría sobre la base de una clave de distribución que refleje el tamaño relativo, la riqueza y la capacidad de absorción de los estados miembros.<sup>30</sup>

Seguidamente vamos a centrarnos concretamente en algunas de las propuestas claves que buscan la reforma del sistema Dublín.

El mecanismo de acción correctora es uno de los elementos más discutidos.

Está claro, en todos los casos, la necesidad de la incorporación de un mecanismo de asignación corrector que garantice un reparto equitativo de la responsabilidad entre los estados miembros.

---

<sup>28</sup> COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo y al Consejo hacia una reforma del sistema común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa. COM(2016) 197 final .Bruselas 6 abril 2016. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=EN>

<sup>29</sup> COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo. 2015/0208 (COD). Bruselas 9 de septiembre 2015. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:92b8154b-56cd-11e5-afbf-01aa75ed71a1.0013.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:92b8154b-56cd-11e5-afbf-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>30</sup> COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo y al Consejo hacia una reforma del sistema común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa. COM(2016) 197 final .Bruselas 6 abril 2016.Pg 8.Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=EN>

La Comisión Europea por su parte, en su propuesta de reglamento (2016/1033), establece un nuevo mecanismo que para conseguir este objetivo tiene varias propuestas basadas en establecer un nuevo sistema de registro y control, proponer la activación de un mecanismo de asignación correctora, modificar la asignación de solicitudes mediante una clave de referencia y cese.<sup>31</sup>

Nos centramos en el mecanismo de asignación correctora que figura en el reglamento refundido en el artículo 34 del mismo.

Para la aplicación del mecanismo de asignación correctora el número de solicitudes de protección internacional en un estado tiene que superar cierto porcentaje y para ello se aplica un cálculo.

La base para el cálculo lo componen el número de solicitudes de los que un estado es responsable y el número de personas que efectivamente resultan reasentadas por dicho estado.

El cálculo se realiza sobre una base anual del cual resultan dos datos; el porcentaje de solicitudes de los que un estado es responsable y el porcentaje de referencia clave. Este segundo porcentaje se basará en dos criterios con una ponderación equivalente; la población y el PIB del estado en cuestión.

Cuando ambos porcentajes se comparan y el primero supere en un 150% al segundo, se aplica el mecanismo de asignación correctora en beneficio del estado en cuestión.

Por su parte, el Parlamento Europeo emitió una serie de enmiendas a esta proposición de reglamento.

Las enmiendas las presentan los distintos parlamentarios y en relación con el mecanismo de asignación correctora hay algunas que simplemente se limitan a enmendarlos y suprimirlo pero otras aportan una justificación.

Por ejemplo, la enmienda 778 presentada por Marek Jurek justifica la supresión total de este mecanismo en razón de que constituye una aplicación errónea del principio de solidaridad, el cual no puede ser objeto de ningún automatismo administrativo. Además

---

<sup>31</sup> COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo. 2016/0133 (COD). Bruselas 4 mayo 2016. Pg 19. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270(01)&from=EN)

propone que sean los acuerdos internacionales los que presten asistencia a los países que tienen que hacer frente a las solicitudes de protección internacional.<sup>32</sup>

Cabe hacer en este caso una apreciación a esta enmienda que justifica con el principio de solidaridad la supresión de esta norma.

El principio de solidaridad se encuentra recogido en el artículo 80 del TFUE según el cual, las políticas de la unión europea estarán regidas por este principio y por el reparto equitativo de responsabilidad entre los estados miembros.

Supone la actuación conjunta de la Unión y los países de la UE para la prestación de ayuda mutua.

La necesidad de traducir la solidaridad en medidas concretas viene impuesta por las realidades prácticas, dado que los sistemas de asilo de todos los Estados miembros son interdependientes. Es responsabilidad de la Unión ayudar a estos Estados miembros, ya que con ello se defienden también los valores comunes y los derechos fundamentales de la UE. Por su parte, los Estados miembros deben velar por que sus sistemas de asilo estén en condiciones de cumplir las normas fijadas en el Derecho internacional y europeo.<sup>33</sup>

Por su parte, la enmienda presentada por el Parlamento Europeo opina que este principio no puede ser aplicado por la administración en base a un cálculo de porcentajes automático.

Otras enmiendas se basan en la corrección de alguna frase en concreto pero que suponen un cambio total en el sistema.

Por ejemplo la enmienda numero 783 presentada por algunos parlamentarios como József Nagy, Artis Pabriks o Pál Csáky busca que este mecanismo de asignación sea aplicado únicamente de manera voluntaria ya que creen conveniente que el sistema obligatorio no demostró funcionamiento alguno.

Este mismo carácter facultativo se defiende en las siguientes enmiendas. Por ejemplo la enmienda numero 785 defiende el carácter facultativo por razón de que los planes de

---

<sup>32</sup> PARLAMENTO EUROPEO. Proyecto de informe Cecilia Wikström. Enmiendas 772-1021. Pg 10. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-602.909%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES>

<sup>33</sup> EASO.2011.Informe anual de 2011 sobre la situación del asilo en la Unión Europea y las actividades de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. ISSN 1977-6918.Pg 50.Disponible en: [http://publications.europa.eu/resource/ellar/b52aa659-b1de-4aeb-a566-f637350644b7.0013.03/DOC\\_2](http://publications.europa.eu/resource/ellar/b52aa659-b1de-4aeb-a566-f637350644b7.0013.03/DOC_2)

reubicación de 2015 son inútiles y limitan la soberanía del estado. La transferencia de esta carga de migrantes no puede considerarse una solución.

El CEAR, como alto protector de los derechos de los solicitantes de asilo, no ha guardado silencio ante esta propuesta y pone de relieve que:<sup>34</sup>

- El mecanismo no tiene en cuenta a los solicitantes que hayan llegado antes de la reforma.

- Al tratarse de un mecanismo automático, no se tienen en cuenta las circunstancias personales de los solicitantes de asilo.

- El mecanismo se aplica previamente a la determinación del estado miembro responsable que se realiza por el estado miembro recolocado y esto puede suponer que el solicitante después de haber sido reubicado pueda volver a ser trasladado a un tercer estado donde se encuentren sus familiares (lo que denota gran falta de eficiencia del programa).

Por su parte, el Consejo no se ha pronunciado sobre este tema en primera lectura y el Parlamento Europeo no ha dado su segunda lectura.

Debemos tener en cuenta que se trata de una propuesta y que a día de hoy la reforma del Reglamento Dublín es todavía un proyecto a falta de consenso.

Este mecanismo de acción correctora no puede terminar de entenderse sin hablar de la clave de referencia.

Como hemos visto, el artículo 34 establece un mecanismo de asignación correctora el cual se basa en una clave de referencia que posteriormente desarrolla el artículo 35.

La Comisión propone que desde el mismo momento en el que se active el mecanismo del artículo 34, aquellas solicitudes que se presenten en un estado que sufra una presión desproporcionada de las mismas, se asignaran a otros estados que tengan un número inferior de solicitudes (número que se fija en base a la clave de referencia que estamos tratando).

---

<sup>34</sup> CEAR. Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: retos, amenazas y propuestas. Pg 11 Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-SECA.pdf>

Pues bien, esta clave de referencia, según el artículo 35 del reglamento refundido propuesto por la Comisión europea, se basará de acuerdo a dos cifras que son; el tamaño de la población (ponderación del 50%) y el PIB total del país (ponderación del 50%).<sup>35</sup>

Una de las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo que, a mi juicio, más me ha llamado la atención es la que debate la base del porcentaje de población que debe ser tomada en cuenta.

Por ejemplo, la enmienda número 823 añade al texto propuesto por la Comisión el término “población activa” y reduce el porcentaje como ponderación de la clave de referencia a un 25%. Este tipo de reducción también lo enmiendan otros parlamentarios y lo disminuyen al 40%

La justificación para ello es que es la población activa la que contribuye a las arcas del estado y la que paga la ayuda que se presta a los solicitantes de asilo y por ello es un dato que tiene que tomarse en consideración. Además, aquellos estados con mayor sociedad envejecida tienen otro tipo de cargas financieras a las que deben conceder prioridad.<sup>36</sup>

Además de estos dos sistemas que suponen la modificación del sistema corrector y la clave de referencia, también hay importantes modificaciones sobre otros aspectos que afectan al estado en cuestión como es la solidaridad financiera.

La Comisión propone que se establezca la posibilidad de que el estado miembro responsable de la asignación podrá decidir temporalmente no participar en el mecanismo corrector durante un periodo de hasta un año. El mismo deberá notificarlo a los demás estados miembros, a la Comisión y a la Agencia Europea de Asilo y como consecuencia los solicitantes que habrían sido asignados a dicho estado miembro serán asignados a los demás. El estado que no participe temporalmente deberá efectuar una

---

<sup>35</sup> COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo. 2016/0133 (COD). Bruselas 4 mayo 2016. Pg 73. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270(01)&from=EN)

<sup>36</sup> PARLAMENTO EUROPEO. Proyecto de informe Cecilia Wikström. Enmiendas 772-1021. Pg 39. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-602.909%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES>

contribución solidaria de 250.000 EUR por solicitante a aquellos estados designados como responsables por su retirada.<sup>37</sup>

Por su parte, el Parlamento Europeo propuso en muchas de sus enmiendas la supresión de este artículo.

En concreto, la enmienda número 877 del paquete de enmiendas 772-1021, presentada por los parlamentarios Daniel Dalton, Ryszard Antoni Legutko y Branislav Skriper entiende que la asignación de una suma de dinero a una persona no envía el mensaje correcto sobre el tema del que trata la crisis ya que considera que los solicitantes de asilo no tienen precio. Además se considera que esto supone la posibilidad de que se pueda comprar la forma de escape de la responsabilidad de los estados miembros.

Además la misma enmienda entiende que el reparto de los solicitantes debe ser tener carácter voluntario y no obligatorio y por lo tanto esta sanción económica pierde sentido.

Esta propuesta no se salvo de las críticas del CEAR, el cual cree que con esto se pueden dar situaciones discriminatorias, haciendo que el estado elija a los solicitantes por razón de su religión, etnia o nacionalidad.<sup>38</sup>

Personalmente creo que la asignación de un precio por solicitante de asilo supone la desvirtualización de todo el sistema si esto conlleva la posibilidad de que el estado miembro en cuestión se desentienda del mismo y además no asegura la solución de uno de los problemas centrales como es la desproporción de solicitantes en los distintos estados.

Otro de los puntos clave en el desarrollo de la reforma es el de las obligaciones del estado miembro de asignación. Y es que la siguiente propuesta de la Comisión desafía cualquier tipo de prioridad que puede debatirse en el cuadro de normas en el que nos encontramos.

---

<sup>37</sup> COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo. 2016/0133 (COD). Bruselas 4 mayo 2016.Pg 21. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270(01)&from=EN)

<sup>38</sup> CEAR. Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: retos, amenazas y propuestas. Pg 11 Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-SECA.pdf>

Se trata del artículo 39 de la propuesta de la Comisión de reglamento y nos dice textualmente que *“el estado miembro de asignación deberá examinar su solicitud de protección internacional en cuanto que estado miembro responsable, a no ser que según los criterios establecidos en los artículos 10 a 13 y 16 a 18, el responsable de examinar la solicitud sea otro estado miembro”*

En este caso definimos el estado de asignación como aquel que haya sido resultante para resolver una solicitud debido a que en el primer país responsable se estaba expuesto a un porcentaje muy elevado de las mismas. Es decir, de un país primero encargado de la resolución de solicitudes se pasa a otro tras la aplicación de este mecanismo y este nuevo estado que sería el responsable del examen tiene la posibilidad de no serlo finalmente si por aplicación de los artículos 10 a 13 y 16 a 18 resulta otro.

Pues bien, examinando estos artículos que suponen una “excepción” a las obligaciones del estado miembro de asignación encontramos que, según el artículo 10.5 si el solicitante es un menor no acompañado; *“a falta de un miembro de la familia, o un pariente (...) el estado miembro responsable será aquel en el que el menor no acompañado haya presentado su primer solicitud de protección internacional a no ser que se demuestre que esto no redunde en el interés superior del menor.”*

La aplicación de este artículo supone que cuando el solicitante de asilo es un menor no acompañado y en atención a su interés superior, el estado miembro de asignación puede dejar de ser el responsable del examen de esta solicitud.

Pues bien, el Parlamento Europeo ha enmendado esta propuesta de la Comisión y en algunas de las justificaciones que ha dado<sup>39</sup> se ha puesto de manifiesto que la misma sería retirada con el objetivo de evitar la inseguridad jurídica.

El problema que aquí se nos plantea es que nos encontramos, a mi juicio ante un margen de apreciación muy extenso teniendo en cuenta que debemos definir lo que se considera como “interés superior del menor”.

Y es que, la inseguridad jurídica que el Parlamento Europeo aquí está denotando y que, en mi opinión es totalmente cierta, se basa en el hecho de que una decisión tan

---

<sup>39</sup> PARLAMENTO EUROPEO. Proyecto de informe Cecilia Wikström. Enmiendas 772-1021. Pg 121. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-602.909%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES>

importante como la determinación del estado responsable del examen de una solicitud de asilo queda supeditada a lo que se entienda o no por el concepto de “interés superior del menor” el cual puede fluctuar de unos casos a otros.

Llegados a este punto es inevitable hablar del tema de la seguridad entre los países de la zona común, teniendo en cuenta el intercambio y el flujo de personas que se produce.

Es por eso que el artículo 40 de la propuesta de reglamento que estamos tratando se denomina; *intercambio de información pertinente a efectos de las verificaciones de seguridad*.

Contiene una de las cuestiones clave más importantes en las que nos encontramos en los días de hoy. Nos introduce en la posibilidad de que el solicitante sea una persona que suponga un riesgo al estado miembro de asignación, un tema que cada vez más preocupa a los estados miembros por los hechos de terrorismo acaecidos en los últimos años.

Este artículo<sup>40</sup> nos viene a advertir de que en el caso de que se haya una decisión de traslado de un país de origen a un estado de asignación, se podrá comprobar si se puede considerar al solicitante como una amenaza para la seguridad nacional. Esto se hará mediante la transmisión de los datos relativos a las impresiones dactilares.

Pues bien, el apartado 3 de este artículo nos dice que en el caso de que se confirme la consideración del solicitante como un peligro para la seguridad nacional o el orden público, el estado miembro beneficiado será el responsable del examen de la solicitud mediante un procedimiento acelerado.

Es decir, el estado beneficiario es en este caso el estado al que se le ha descargado el porcentaje de solicitudes a examinar y al estado de asignación resultante se le ha asignado una solicitud que en principio no le correspondía y resulta que corresponde a una persona que con toda certeza (tras la confirmación de la misma) resulta ser una amenaza para el orden público.

---

<sup>40</sup> COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo. 2016/0133 (COD). Bruselas 4 mayo 2016. Pg 75. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270(01)&from=EN)



Una de las enmiendas que resulta más llamativa por la toma de decisión que propone es la número 949<sup>41</sup>. Según esta, al final de este apartado se debe añadir la consideración de que “*si existe riesgo de fuga, el estado miembro podrá adoptar medidas con arreglo al artículo 29*”.

Pues bien, este artículo 29 nos advierte de que en caso de que haya riesgo de fuga “*los estados miembros podrán internar a una persona para garantizar el desarrollo de los procedimientos de traslado de conformidad con el reglamento sobre la base de una evaluación individual y en la medida en que el internamiento sea proporcionado y no puedan aplicarse otras medidas menos coercitivas*”.

Resumidamente, a la propuesta de la Comisión se le quiere añadir la posibilidad de que en el caso de que haya un riesgo para el estado miembro en cuestión, no solo su solicitud se devuelva al estado miembro beneficiario si no que se abre la posibilidad de que en el desarrollo de este proceso, se interne al sujeto.

Personalmente considero que añadir este último precepto al artículo es todo un acierto teniendo en cuenta que el acervo de seguridad de la Unión está al servicio para la protección de la ciudadanía europea. Además teniendo en cuenta los momentos de pánico que se han sucedido en los últimos tiempos relacionados con el terrorismo o con situaciones de pavor en las vías públicas, creo que la toma de una medida que suponga internamiento antes del traslado por riesgo de fuga es más que razonable.

Seguidamente nos vamos a adentrar en una de las propuestas de reforma más mediáticas, junto con la anteriormente mencionada.

Nos referimos a la reagrupación familiar y a la concepción de unidad familiar.

El estudio de la movilidad familiar o reagrupación familiar ha adquirido recientemente una extraordinaria importancia. Y es que la inmigración ha ido adquiriendo una especial significación en la evolución del fenómeno migratorio de los países de acogida, lo cual explica un interés *in crescendo* a partir de los años ochenta,

---

<sup>41</sup> PARLAMENTO EUROPEO. Proyecto de informe Cecilia Wikström. Enmiendas 772-1021.Pg 131. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-602.909%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES>

cuando también autores procedentes de disciplinas como la antropología, la economía y la sociología comenzaron a preocuparse por su naturaleza.<sup>42</sup>

El artículo 41.2 del paquete de propuestas que tiene la Comisión considera que “*los miembros de una misma familia a los que se le aplique el procedimiento de asignación serán asignados al mismo estado miembro*”.

Es decir, en el caso de que sea una unidad familiar la que llegue a un estado como solicitantes de protección internacional y los miembros de la misma vayan a ser reubicados a otros estados de asignación por la sobrecarga de solicitudes en el primero, deberán de hacerlo de manera conjunta. De este modo la unidad familiar no se dividirá en dispersos países.

Pues bien, de las enmiendas que se presentan por parte del Parlamento Europeo, unas buscan que no solo sean los miembros de la unidad familiar, si no que se añadan además a los parientes en general<sup>43</sup>. Es decir, que se amplía bastante genéricamente la cantidad de personas que pueden ser acogidas en este sentido.

Por otra parte, otras de las enmiendas que se presentan por parte del parlamento<sup>44</sup> supone una alternatividad cuando exige que se elija entre los miembros de una misma familia o a los hermanos para que sean asignados al mismo estado miembro.

La justificación que se da para esto es que la inclusión de los hermanos en este ámbito contribuye a la integración pero a su vez conlleva una sobrecarga para los estados miembros que ya acogen a gran cantidad de refugiados en lo que respecta a la reagrupación familiar y por consiguiente la definición de familia debe continuar siendo la misma que en el Reglamento Dublín III.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> LA SPINA, E , MERINO I SANCHO, V. *Limitando derechos: la reagrupación familiar y el asilo por violencia de género*. Alcalá de Henares (Madrid), 2012, La cátedra de Democracia y Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá y el Defensor del Pueblo. Pg 18 y 19.

<sup>43</sup> PARLAMENTO EUROPEO. Proyecto de informe Cecilia Wikström. Enmiendas 772-1021.Pg 136. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-602.909%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES>

<sup>44</sup> PARLAMENTO EUROPEO. Proyecto de informe Cecilia Wikström. Enmiendas 772-1021. Pg 136. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-602.909%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES>

<sup>45</sup> PARLAMENTO EUROPEO. Proyecto de informe Cecilia Wikström. Enmiendas 772-1021. Pg 136. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=->

Es decir, lo que quiere transmitir en este caso el Parlamento Europeo es que la noción de “unidad familiar” no puede variar, no puede incluir a más miembros de la familia porque esto acarrea otros problemas de sobrecarga en los distintos estados miembros. Es por ello que propone una alternativa en la cual se elija entre el hermano o la unidad familiar.

Personalmente creo que la salida de los hermanos de la unidad familiar puede suponer un problema en los lazos familiares de aquellos que llegan solicitando protección. Sin embargo nunca hay soluciones idóneas y menos para problemas tan complicados como resulta este.

Debemos tener en cuenta que si no se interviniera con esta medida y se considerara como unidad familiar a todos aquellos parientes que lleguen a un estado miembro como solicitantes de protección, podría suponer una desproporción para el estado de asignación que finalmente los acoja de modo que el problema de la sobrecarga a otros países no quedaría resuelto.

Un último apunte que creo importante traer a colación es que la reagrupación familiar a la que aquí nos hemos referido es la que juega dentro de los conflictos de asilo. Y es que la reagrupación familiar genérica se regula en una directiva propia<sup>46</sup>. España en este otro supuesto de reagrupación familiar ha sido partícipe del planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el TJUE<sup>47</sup> por conflictos en cuanto a la interpretación de la directiva europea reguladora y la ley española sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.<sup>48</sup>

Y para cerrar este análisis sobre las propuestas de reforma del Reglamento Dublín, vamos a analizar algunos costes que suponen este sistema de normas.

Nos referimos el artículo 42 de la propuesta de reforma sobre costes de los traslados realizados en el marco de la asignación.

Todo traslado de solicitantes supone un coste al estado miembro que tiene que correr con el mismo. Pues bien, en el caso de que se aplique el mecanismo de acción

---

[%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-602.909%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES](#)

<sup>46</sup> D (UE) n° 2003/86 de 22 de septiembre de 2003

<sup>47</sup> STJUE, 21 abril 2016, C-558/14 *Mimoun Khachab contra Subdelegación del Gobierno en Álava*

<sup>48</sup> Ley 4/2009 de, 11 de enero

correctora y se beneficie a un estado miembro este será el que correrá con los gastos de traslado del mismo hacia el estado miembro de asignación<sup>49</sup>. Por este gasto, se le reembolsara cantidad de 500 euros al estado beneficiario.

Pues bien, de las enmiendas que presento el Parlamento Europeo hacia este artículo, destaca la postura de incentivar a aquellos estados miembros que han recibido pocos solicitantes de asilo<sup>50</sup>

Esto lo hacen mediante la redacción de dos nuevos apartados al articulado (enmienda número 965). Según estos, el estado miembro de asignación recibirá una cantidad de 6000 euros por cada solicitante que reciba *“con el fin de ofrecer la posibilidad de reforzar las capacidades y garantizar una protección digna a los solicitantes”*, además esta cantidad podría incrementarse hasta 7500 euros en el caso de estados miembros que *“hayan recibido menos solicitantes de asilo y cuyos sistemas no estén acostumbrados a procesar eficientemente las solicitudes de asilo”*.

Personalmente, creo que el hecho de que se cubran los costes al estado miembro beneficiario por el traslado del solicitante al estado de asignación es algo más que lógico. Aunque es cierto que la enmienda que hemos citado no suprime este supuesto, sí que hay otras que deciden enmendarlo<sup>51</sup> en razón de que no estaban tampoco de acuerdo con el mecanismo de asignación correctora y por lo tanto tampoco con esta medida.

Sin embargo, las enmiendas que no lo suprimen pero añaden una cantidad de dinero para incentivar a aquellos países que no han acogido a demasiados solicitantes, a mi juicio, suponen una “compra” de solicitantes. Es decir, incentivar la acogida de solicitantes mediante el pago de un precio, aunque es verdad que este es en concepto de ayuda al solicitante, supone una actividad similar a la que se enmendó por el mismo parlamento cuando hablamos de la solidaridad financiera.

---

<sup>49</sup> COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo. 2016/0133 (COD). Bruselas 4 mayo 2016. Pg 77. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270(01)&from=EN)

<sup>50</sup> PARLAMENTO EUROPEO. Proyecto de informe Cecilia Wikström. Enmiendas 772-1021.Pg 140. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-602.909%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES>

<sup>51</sup> PARLAMENTO EUROPEO. Proyecto de informe Cecilia Wikström. Enmiendas 772-1021.Pg 139. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-602.909%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES>

Creo que el último fin de estas enmiendas tienen buen fondo pero no creo que el pago de una cantidad por solicitante pueda resolver el problema realmente.

#### **4.5 Postura del Consejo de la UE ante la Reforma del reglamento Dublín**

##### *4.5.1 Informe de la situación de reforma*

Tras haber analizado las propuestas de la Comisión y las enmiendas del Parlamento Europeo es preciso analizar la postura del Consejo de la Unión Europea y de los países que participan.

Recordemos que el Consejo de la Unión Europea es el encargado de representar a los estados miembros, de adoptar la legislación europea y de coordinar las políticas de la UE. Los representantes son los ministros de cada país de la UE (un total de 28) y el sistema de presidencia se ejerce por turnos de seis meses.<sup>52</sup> Actualmente la presidencia la ocupa Bulgaria.

Pues bien, la propuesta de la Comisión lleva desde 2016 en proceso de negociación. Son varias las presidencias que se han sucedido en este tiempo para la negociación de esta reforma.

Actualmente, la presidencia búlgara analiza la situación actual y ha fijado en el Reglamento de Dublín las bases de un nuevo mecanismo de crisis para gestionar los sistemas de asilo y migración en la UE en caso de sobrecarga. La propuesta de la presidencia se presenta entendiendo que la respuesta europea a una presión migratoria desproporcionada debe ser sistémica, coordinada y puntual y debe permitir abordar las diferentes situaciones que puedan plantearse tanto en la UE como externamente, razón por la cual debe adaptarse a los distintos niveles de presión y a diferentes flujos migratorios.<sup>53</sup>

La nueva propuesta de la Presidencia distingue tres grados en el mecanismo de crisis: circunstancias normales, difíciles y crisis graves. Un concepto clave aquí es el de reparto equitativo que se refiere al número de solicitudes que cada estado puede solicitar y es esencial conseguir un buen equilibrio entre solidaridad y responsabilidad.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup>[https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_es)

<sup>53</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Informe 9520/18, Bruselas, 30 de mayo de 2018. Pg: 12. Párrafo 20. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9520-2018-INIT/es/pdf>.

<sup>54</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Informe 9520/18, Bruselas, 30 de mayo de 2018. Pg: 14. Párrafo 23 Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9520-2018-INIT/es/pdf>.

La solidaridad financiera fue uno de los principales objetos de debate en las propuestas de la Comisión y la presentación de enmiendas por el Parlamento Europeo.

Pues bien, la Presidencia del Consejo opta porque la base de esta solidaridad financiera debe asentarse en los siguientes elementos:<sup>55</sup> la evaluación equitativa de la carga de cada Estado miembro en materia de asilo, un respaldo económico automático (per capita, por solicitante, beneficiario y retornado), un apoyo técnico, operativo y de expertos automático en los ámbitos de asilo y retorno y una asignación específica, fundamentalmente voluntaria, con fuertes incentivos, y, en última instancia, basada en una decisión de ejecución del Consejo como garantía efectiva de conceder la asignación.

Como venimos observando a lo largo del trabajo, de nuevo las propuestas se resumen en la solidaridad entre estados, la aplicación de mecanismos automáticos pero todo combinado con el criterio de la voluntariedad entre los estados con el fin de que estos se unan libremente, y no de manera obligatoria, a la solución del problema.

#### *4.5.2 Posición de los distintos estados*

Si algo está claro a lo largo de todo el análisis del presente trabajo, es la necesaria reforma del Reglamento Dublín, pues es un mecanismo que no funciona.

Sin embargo, su reforma no es algo tan sencillo y hay otro tipo de propuestas para acatar el problema de su eficacia.

Por ejemplo, autores como Jean Paul TranThiet y Thierry Pech proponen empezar a dejar de lado el mecanismo de Dublín, y crear una Europa con dos velocidades donde los países que supongan los puntos de entrada principales para los flujos migratorios sean los únicos que deban armonizar sus prácticas y poner en marcha un sistema de solidaridad financiera y presupuestaria.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup>CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Informe 9520/18, Bruselas, 30 de mayo de 2018. Pg 15. Párrafo 24. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9520-2018-INIT/es/pdf>.

<sup>56</sup>Ayuso, S. (16 de Junio de 2018) ¿Por qué no una política migratoria europea a menor escala? *El Mundo* p. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2018/06/15/actualidad/1529078245\\_454112.html](https://elpais.com/internacional/2018/06/15/actualidad/1529078245_454112.html)

La idea de pactos bilaterales o trilaterales entre distintos estados de la UE también ha sido puesto de manifiesto por la canciller Angela Merkel con el objetivo de resolver la situación de los recién llegados sin necesidad que esperar a los veintiocho estados.<sup>57</sup>

Pero esto se trata solo de una idea lejana y los que tratan de dar soluciones al problema en cuestión siguen apostando por un refuerzo de la solidaridad internacional vinculado con la asignación de ayuda financiera europea. Esta es una idea ya propuesta por la Comisión.<sup>58</sup>

Pasaremos al análisis de la postura de los distintos países sobre la reforma de este reglamento, nos centraremos en aquellos que resultan más llamativos, debido a su posición geográfica por la que reciben mayor flujo migratorio.

No podemos hablar de la reforma del Reglamento Dublín sin pasar al análisis de la posición de Francia.

Una de las propuestas de la Comisión fue la creación de un examen preliminar a la admisibilidad de la solicitud de asilo por el cual se declaren inadmisibles aquellas que provengan de personas que hubieran estado antes en un tercer país seguro. El Institut Montaigne de Francia es crítico a la hora de analizar esta propuesta y piensa que esta solución llevaría en la práctica a la subcontratación de la gestión de la recepción a una banda de países de amortiguación.<sup>59</sup>

Es decir, la crítica a esta solución se basa en que la creación de un examen preliminar para la admisión de la solicitud de asilo supondría igualmente la recepción masiva por parte de los países cercanos al Mediterráneo y los de la orilla sur.

Este órgano es un instituto independiente del gobierno y un ente privado pero formado por expertos y cuya opinión y pensamiento puede ayudar a comprender el problema desde el punto de vista francés.

---

<sup>57</sup> Tejero Martín, M. (24 Junio 2018) Sánchez: “España está cumpliendo en inmigración, hace falta solidaridad en la UE”. *El Confidencial*. Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-06-24/sanchez-espana-esta-cumpliendo-en-migracion-hace-falta-mas-solidaridad-entre-los-paises-ue\\_1583295/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-06-24/sanchez-espana-esta-cumpliendo-en-migracion-hace-falta-mas-solidaridad-entre-los-paises-ue_1583295/)

<sup>58</sup> INSTITUT MONTAIGNE. Droit d’asile européen : retrouver une solidarité. 14 Junio 2018. Disponible en: <http://www.institutmontaigne.org/blog/droit-dasile-europeen-retrouver-une-solidarite>

<sup>59</sup> INSTITUT MONTAIGNE. Droit d’asile européen : retrouver une solidarité. 14 Junio 2018. Disponible en: <http://www.institutmontaigne.org/blog/droit-dasile-europeen-retrouver-une-solidarite>

Otra de las críticas llevadas a cabo por esta institución francesa es que la concepción del derecho de asilo incluye en sí mismo el derecho a que la solicitud sea examinada y en el caso de que se aplique esta propuesta de la Comisión, se estaría vulnerando un derecho fundamental intangible.<sup>60</sup>

Pero, en opinión del Insitut Montaigne, el derecho de asilo podría estar vulnerándose de manera mucho más clara también cuando se habla de los acuerdos de readmisión, los cuales suponen que un estado pueda reclamar a otro para que readmita en este a un ciudadano que en el estado reclamante supone ser un ciudadano ilegal.

Para los líderes europeos, la legitimidad de los acuerdos de readmisión se basa en que están específicamente diseñados para facilitar los retornos de extranjeros no deseados a su país de origen según el principio de soberanía del Estado. Sin embargo, las autoridades legales y algunos investigadores creen que los acuerdos de readmisión, ya sean bilaterales o entre la UE, infringen las normas de Derecho internacional sobre el asilo.<sup>61</sup>

Es decir, la crítica básica a este sistema se asienta en la negación de un automatismo que suponga la inadmisión de una solicitud por el hecho de haber pasado por un estado seguro y de los acuerdos de readmisión entre los estados de la UE teniendo en cuenta que vulneran derechos fundamentales.<sup>62</sup>

No debemos olvidar y creo oportuno traer a colación, el hecho de que ya el Parlamento Europeo en la presentación de sus enmiendas<sup>63</sup> a las propuestas de la comisión, advirtió que no puede haber materias que sean objeto de un automatismo administrativo (base que sirvió también de crítica para el mecanismo de acción correctora).

Pero como hemos advertido, esta se trata de una crítica privada, aunque el gobierno francés también advierte de la necesidad de reforma del reglamento Dublín.

---

<sup>60</sup> INSTITUT MONTAIGNE.Droitd'asileeuropéen :retrouver une solidarité. 14 Junio 2018. Disponible en: <http://www.institutmontaigne.org/blog/droit-dasile-europeen-retrouver-une-solidarite>

<sup>61</sup> Reis, M. Los acuerdos de readmisión de la Unión Europea. *Migraciones Forzosas Revista*. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/destino-europa/rais.html>

<sup>62</sup> INSTITUT MONTAIGNE.Droitd'asileeuropéen :retrouver une solidarité. 14 Junio 2018. Disponible en: <http://www.institutmontaigne.org/blog/droit-dasile-europeen-retrouver-une-solidarite>

<sup>63</sup> PARLAMENTO EUROPEO. Proyecto de informe Cecilia Wikström. Enmiendas 772-1021. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-602.909%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES>



El Presidente del gobierno francés, Emmanuel Macron advierte la necesidad de reformar un sistema que supone que sea el país de primera entrada el que debe analizar la solicitud de asilo y de cooperar para la solidaridad con países.

Una de las soluciones que propone el gobierno francés es la creación de centros en los países de salida de los inmigrantes que quieren llegar a Europa para poder regular el flujo de migrantes.<sup>64</sup>

Y no podemos olvidar que el caso de la solidaridad entre países cobra más relevancia cuando hablamos en concreto de Italia, país que como hemos podido comprobar supone un estado sometido a mucha más presión migratoria.

La solución de la reubicación que se puso en marcha por la UE para aliviar la presión en este país ha tenido resultados. Los planes reubicación de la UE tienen como objetivo reubicar a 35.000 solicitantes pero teniendo en cuenta que desde 2015 hasta este año Italia ha recibido a 350.000 personas, solo se cubre un 10% del total de las llegadas. Además de que esta reubicación se interpuso de manera estricta y sólo sobre aquellos solicitantes pertenecientes a ciertas nacionalidades.<sup>65</sup>

Para el gobierno de Italia esto no es suficiente. Además hay más problemas que no se solventan en Italia como la repatriación, pues según datos del Istitut Per Studi Di Politica Internazionale<sup>66</sup>, Italia solo logró repatriar al 20% de los inmigrantes del total que se solicitó que abandonara, frente al 78% que hubo en Alemania (en este mismo trabajo es de objeto un caso real de repatriación entre Italia y Alemania).

La negativa de Italia y el cierre de fronteras se hace cada vez más latente, como ha pasado recientemente con el mediático caso del barco Aquarius y que se refuerza con la llegada del nuevo gobierno ultraderechista.

Toda esta situación de emergencia solo perjudica a los solicitantes, que ya son rechazados y es en este momento cuando el ministro de exteriores de Italia pide una reforma más profunda del Reglamento Dublín.

---

<sup>64</sup>Serena. A. (16 de Junio de 2018). Italia y Francia exigen la reforma migratoria de la UE. *La razón*. p. Disponible en: <https://www.larazon.es/internacional/macron-y-conte-piden-una-reforma-en-profundidad-de-la-ue-para-responder-a-la-inmigracion-PO18709143>

<sup>65</sup>ISTITUT PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE. Fact Checking: migrazioni. Disponible en: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fact-checking-migrazioni-2018-20415>

<sup>66</sup>ISTITUT PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE. Fact Checking: migrazioni. Disponible en: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fact-checking-migrazioni-2018-20415>

Solicitan por su parte un refuerzo de las fronteras externas de la UE y la necesidad de que aquellos fondos de la UE que deben ser destinados para la cooperación europea empleando a más personas y más medios en la zona del mediterráneo.<sup>67</sup>

No podemos olvidar el análisis de la situación en Alemania, el caso de este país reviste de importancia porque Alemania es el preferido por los solicitantes de asilo como destino definitivo de asentamiento.

La Ley Fundamental para la República Federal de Alemania<sup>68</sup> en su artículo 16 recoge el derecho al asilo como un derecho fundamental. Al igual que en España, se les reconoce con distintos tipos de protección (asilo, refugiados, protección subsidiaria y, en este caso, prohibición nacional de expulsión).

En el caso de los asilados y los refugiados, estos tienen derecho de residencia durante 3 años, con acceso de trabajo limitado al mercado de trabajo, tienen derecho a la reagrupación familiar. En el caso de la protección subsidiaria el permiso de residencia se obtiene durante un año.<sup>69</sup>

Y es que con apenas llegar al estado alemán la ley le atribuye al estado la responsabilidad de alimentarles, proporcionar servicios médicos y alojamiento a cualquier solicitante de asilo y el sistema está pensado para que sean alojados en albergues que cubran todos sus gastos.<sup>70</sup>

Uno de los casos que más ha replanteado la necesidad de establecer una distribución más equitativa de la responsabilidad de la UE fue en la década de 1990 cuando en Alemania se recibieron unas 460.000 solicitudes de asilo. Desde entonces la mayoría de las propuestas plantean tomar en cuenta criterios como el PIB, el número de habitantes,

---

<sup>67</sup>EFE/AFP (21 de Junio de 2018). Italia y Austria refuerzan el eje antiinmigratorio en UE. *La Razón*. Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/mundo/italia-austria-refuerzan-eje-antiinmigratorio-ue.html>

<sup>68</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Disponible en: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>

<sup>69</sup> Centro de bienvenida de Berlín para el procedimiento de asilo. Disponible en: <https://www.berlin.de/willkommenszentrum/es/llegada/procedimiento-de-asilo/>

<sup>70</sup> Sanchez, S. (31 Mayo 2016) Por qué los refugiados prefieren ser acogidos por Alemania o los países nórdicos. *ABC Internacional*. Disponible: [http://www.abc.es/internacional/abci-refugiados-prefieren-acogidos-alemania-o-paises-nordicos-201604140229\\_noticia.html](http://www.abc.es/internacional/abci-refugiados-prefieren-acogidos-alemania-o-paises-nordicos-201604140229_noticia.html)

el tamaño del territorio, la tasa de desempleo o el número de refugiados ya presentes en cada país.<sup>71</sup>

Pero si nos trasladados a los tiempo que ahora corren, cabe hacer una importante mención de la última reunión que se dio entre la jefa del gobierno alemán Angela Merkel y el presidente francés Emmanuel Macron.

Ambos coinciden en la necesidad de aprobar la política de refuerzo de fronteras exteriores que propuso la Comisión Europea, con el fin de reducir los movimientos secundarios (los cuales ya hemos tenido ocasión de analizar) para que el solicitante no busque un asilo a la carta y se ha abogado por la necesidad de estandarizar los criterios de asilo. En esa misma reunión se hablo de la necesidad de reforzar la solidaridad entre países y de ofrecer un mayor apoyo a aquellos del sur de Europa.<sup>72</sup>

Aunque la canciller hizo en hincapié en la necesidad de eliminar el asilo a la carta, cree conveniente que debe ser el país de primera entrada el que deba hacerse cargo de la gestión de la solicitud de asilo y también quiso dejar claro que la mejor respuesta que podría dar Europa es luchar contra las causas que están produciendo toda esta oleada de solicitudes, la cual sería acabar con la guerra en Siria o Ucrania.<sup>73</sup>

Por último, el caso de nuestro propio país recibe gran atención teniendo en cuenta que España es otro de los países que geográficamente puede recibir también gran afluencia de solicitantes.

Una de las observaciones que más interesantes resultan a la vista de las propuestas de reforma de la Comisión Europea son las del CEAR. El CEAR defiende el derecho de asilo y los derechos humanos en general desde 1979 a la vez que promueve el desarrollo de las personas refugiadas que huyen de conflictos bélicos con necesidad de protección internacional.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> GARCÉS-MASCAREÑAS, B. (2015, Noviembre). Por qué Dublín “no funciona”. CIDOB. E-ISSN: 2013-4428 D.L.: B-8439-2012. Disponible en: [file:///C:/Users/usuario/Downloads/NOTES%20135\\_GARCÉS\\_CAST%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/NOTES%20135_GARCÉS_CAST%20(1).pdf)

<sup>72</sup> EFE/AFP (19 Junio 2018) Macron y Merkel abogan por reforzar las fronteras de la UE y limitar el asilo al país de entrada. *El Mundo Internacional*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2018/06/19/5b29186222601d2a558b4593.html>

<sup>73</sup> EFE/AFP (19 Junio 2018) Macron y Merkel abogan por reforzar las fronteras de la UE y limitar el asilo al país de entrada. *El Mundo Internacional*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2018/06/19/5b29186222601d2a558b4593.html>

<sup>74</sup> <https://www.cear.es/conocenos/>

Vamos a analizar su postura en cuanto a temas de los que ya hemos tratado anteriormente como, por ejemplo, la situación de los menores. La propuesta de la Comisión busca mantener las consideraciones en cuanto a los menores del Reglamento Dublín III pero sólo para aquellos menores no acompañados, propuesta criticada por el CEAR ya que consideran que son numerosos los menores no acompañados que no acceden al procedimiento y podrían no acceder a la protección internacional.<sup>75</sup>

En cuanto al concepto de familia anteriormente tratado, la Comisión (como ya hemos tenido ocasión de ver) busca ampliar este concepto de familia a los hermanos y además a las familias que se hayan formado antes de la llegada al estado de solicitud pero no necesariamente en el país de origen, ante lo que el CEAR reconoce la gran importancia que esto supone debido a las relaciones de facto que se crean y que pueden tener gran impacto sobre los menores no acompañados.<sup>76</sup>

Uno de los temas que veo necesario traer a colación y que también hemos tenido oportunidad de estudiar desde el punto de vista francés es la realización de un informe previo al examen de la solicitud (artículo 3 de la propuesta) que supone la existencia de ciertos criterios de admisibilidad y que podrían constituir la inadmisión de una solicitud sin llegar a valorar la existencia de otras razones. Propuesta que el CEAR toma con gran crítica y que dice poder entrar en colisión con el derecho a la vida familiar teniendo en cuenta que es posible denegar una solicitud de asilo antes de que se entre a valorar criterios como la existencia de familiares de otro estado.<sup>77</sup>

Pero esto no son más que soluciones muy concretas a problemas puntuales, por eso CEAR ya presento sus propias soluciones a los problemas actuales que se resumen en<sup>78</sup> el desarrollo de una nueva política de asilo y migración europea que priorice a las personas y los derechos humanos, la puesta en marcha de operaciones de rescate que cuente con medio necesarios que para evitar más muertes en el mar y el refuerzo de los programas de reasentamiento en coherencia con el número de personas refugiadas asumiendo un reparto equitativo y solidario.

---

<sup>75</sup> CEAR. Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: retos, amenazas y propuestas. Pg: 6 y 7. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-SECA.pdf>

<sup>76</sup> CEAR. Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: retos, amenazas y propuestas. Pg: 6 y 7. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-SECA.pdf>.

<sup>77</sup> CEAR. Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: retos, amenazas y propuestas. Pg: 8. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-SECA.pdf>.

<sup>78</sup> CEAR. Informe 2016: las personas refugiadas en España y Europa. Resumen ejecutivo Pg: 12. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Resumen-Ejecutivo-2016.pdf>

En cuanto a la posición de nuestro estado y trasladándonos a los últimos acontecimientos, el nuevo gobierno español presidido por Pedro Sánchez cree estar convencido de cumplir con la agenda migratoria pero también hace hincapié en la necesidad de reforzar la solidaridad financiera. Para el alcance de todos estos objetivos Sánchez cree necesario la creación de centros de control en puertos seguros situados dentro de territorio europeo y no fuera de él como defienden países del este o Italia.<sup>79</sup>

Por su parte, España está de acuerdo con Italia en la necesidad de reforma del Reglamento Dublín sobre la regla de que el país de primera entrada sea el país que deba solucionar la solicitud de asilo. Aunque difieren en las formas, ya que Italia lo tiene como una exigencia mientras que España está de acuerdo pero con un método más dialogante.<sup>80</sup>

#### **4.6 Mínimo consenso actual alcanzado**

El día 28 de Junio de este año tuvo lugar una importante cumbre que reunió a los líderes europeos y que consiguió al menos un acuerdo de mínimos para poder hacer frente a las divisiones en materia de migración. El acuerdo al que se llegó pivota en torno a dos medidas; el fortalecimiento de las fronteras exteriores y la creación de centros de control de inmigrantes.<sup>81</sup>

La creación de estos centros de control de inmigrantes tiene como fin la separación de los solicitantes de asilo de aquellos inmigrantes en situación irregular.

Sin embargo la creación de estos centros de inmigrantes se basa en la voluntariedad de los estados, hecho que se crea como concesión para los estados del este de Europa, los cuales han manifestado su oposición a la llegada de inmigrantes.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Tejero Martín, M. (24 Junio 2018) Sánchez: “España está cumpliendo en inmigración, hace falta solidaridad en la UE”. *El Confidencial*. Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-06-24/sanchez-espana-esta-cumpliendo-en-migracion-hace-falta-mas-solidaridad-entre-los-paises-ue\\_1583295/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-06-24/sanchez-espana-esta-cumpliendo-en-migracion-hace-falta-mas-solidaridad-entre-los-paises-ue_1583295/)

<sup>80</sup> Tejero Martín, M. (24 Junio 2018) Sánchez: “España está cumpliendo en inmigración, hace falta solidaridad en la UE”. *El Confidencial*. Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-06-24/sanchez-espana-esta-cumpliendo-en-migracion-hace-falta-mas-solidaridad-entre-los-paises-ue\\_1583295/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-06-24/sanchez-espana-esta-cumpliendo-en-migracion-hace-falta-mas-solidaridad-entre-los-paises-ue_1583295/)

<sup>81</sup> Baczynska G, Barkin N, Lough R (29 de Junio 2018) La UE alcanza un acuerdo de mínimos sobre inmigración tras una cumbre tensa. *Reuters*. Disponible en: <https://es.reuters.com/article/topNews/idESKBN1JP0S0-OESTP>

<sup>82</sup> Bulckaert N (2 Julio de 2018) ‘Controlled centres’ for migrants – not ‘hotspot’, say UE leaders. *Euractiv*. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/controlled-centres-for-migrants-not-hotspots-say-eu-leaders/>

Ya hemos tenido ocasión de ver a lo largo del trabajo la negativa genérica de los países del este a la recepción de solicitantes de asilo y a su deseo de que todo el sistema se base en la voluntariedad de los estados y no en la obligación.

Sin embargo la naturaleza de estos centros no queda clara y mientras a algunos les recuerda a los *hotspot* (mecanismo de solidaridad que ayuda a la reubicación de solicitantes), Nathalie Loiseau, ministra de Asuntos Europeos de Francia, no dice que sean centros cerrados si no centros de los cuales no podrán salir.<sup>83</sup>

En cuanto al refuerzo de fronteras como otro de los puntos clave de la cumbre, este tiene como objetivo final reducir la migración irregular y de este modo lo advirtió el canciller alemán Sebastian Kurz. Este mismo declara que si Europa no quiere tener fronteras internas debe reforzar las externas. Para conseguirlo, la UE propondrá aumentar a los guardacostas europeos hasta 10.000 en 2020.<sup>84</sup>

Nos encontramos por lo tanto ante un consenso, aunque mínimo y escaso, progresivo que pone de manifiesto el deseo de la mayoría de los estados miembros (con el recelo de los países del este) de conseguir una mejora del sistema de asilo. Sin embargo, nada se dijo del sistema Dublín, el cual no encuentra aún reforma y que está lejos de conseguirla ya que permanece sin cambios. Ya hemos sido partícipes de las dificultades presentes para conseguir la reforma del mismo y, a mi juicio, es una reforma que de llegar algún día, será dentro de mucho tiempo cuando el clima político será más favorable.

## **5 LA REGULACIÓN DEL ASILO EN ESPAÑA**

### ***5.1 Historia del asilo en nuestro país***

La constitución española, norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, recoge el derecho de asilo su artículo 13.4, el cual nos enuncia que será la ley la que establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y apátridas podrá gozar de este derecho.

---

<sup>83</sup> Bulckaert N (2 Julio de 2018) ‘Controlled centres’ for migrants – not ‘hotspot’, say UE leaders. *Euractiv*. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/controlled-centres-for-migrants-not-hotspots-say-eu-leaders/>

<sup>84</sup> Rios B (6 Julio 2018) Commission to table UE external border proposal by September. *Euractiv*. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/commission-to-table-eu-external-border-proposal-by-september/>

La ley que en España regula y desarrolla el asilo y la protección subsidiaria es la ley 12/2009 de 30 de octubre.

Cabe hacer aquí una diferenciación entre el derecho de asilo, ya definido y la protección subsidiaria. Esta última se trata de la protección que se otorga a aquellas personas que, no pudiendo reunir los requisitos para ser considerados como refugiados o asilados, necesitan de la protección del país.

Con la creación de un sistema europeo común de asilo, España se ha visto en la necesidad de la armonización de la legislación nacional, lo cual supone la reducción del margen de actuación de los países en materia de asilo.

La evolución más importante que sufrió nuestra norma de asilo española comenzó con el tratado de Maastrich en 1994 al objeto de adecuar el ordenamiento español a la rápida evolución en la cantidad y en las características de las solicitudes de asilo que se produjo en el contexto de la Unión Europea en la segunda mitad de los años 80 del pasado siglo.<sup>85</sup>

Tras este, el paso más importante se da con el tratado de Ámsterdam el cual comunitariza el derecho de asilo así como otras políticas vinculadas a la libre circulación de las personas.<sup>86</sup>

De entre estas normas destacan, por afectar al núcleo de todo sistema de asilo, la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida; la Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado; y el Capítulo V de la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Preámbulo de la ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

<sup>86</sup> GARCÍA MAHAMUT, R , GALPARSORO, J *Régimen jurídico del derecho de asilo en la ley 12/2009*. Madrid, 2015, Centro de estudios políticos y constitucionales. Pg 23

<sup>87</sup> Preámbulo de la ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria

El siguiente gran impulso viene protagonizado por la reunión del Consejo europeo en Tampere en 1999 donde se planifica la creación de sistema europeo común de asilo (el SECA). Es en este momento en el que se prevé el objetivo de mejorar el sistema de Dublín.

## **5.2 Las mejoras producidas por la ley 12/2009**

Varias son las garantías que se han ampliado en el marco de la Ley de asilo para el reconocimiento de los derechos que amparan a los solicitantes de asilo.

Las más importantes son: las del propio concepto jurídico de protección internacional y las condiciones para conceder o denegar el derecho de asilo, las que redundan a la sustanciación del procedimiento, las que inciden en el ámbito de los derechos que se anudan al solicitante de asilo y las que se pueden vincular a la calidad de un sistema de protección internacional comprometido con los DDFF.<sup>88</sup>

### **5.2.1 Breve referencia a las víctimas vulnerables**

De entre todas estas nuevas garantías, una de las que más ha evolucionado es sin duda la de los derechos anudados a los solicitantes, especialmente la nueva regulación para menores y otras personas en situación de vulnerabilidad (como las personas con discapacidad o personas de avanzada edad).

La ley de asilo incluye entre las personas vulnerables a estos colectivos, influencia de la Directiva 2013/32/UE.

La responsabilidad de implementar el principio del interés superior es, ante todo del Estado, de conformidad con sus obligaciones jurídicas internacionales. En el marco de sus respectivos sistemas de protección de niños, los Estados deben utilizar procedimientos apropiados para la consideración del interés superior del niño, que garanticen la adecuada participación de éste y la participación de expertos relevantes, para determinar y valorar la mejor opción.<sup>89</sup>

Y es que las circunstancias a las que se enfrentan los niños solicitantes de asilo, como individuos con solicitudes independientes de la condición de refugiado, no son

---

<sup>88</sup> GARCÍA MAHAMUT, R , GALPARSORO, J *Régimen jurídico del derecho de asilo en la ley 12/2009*. Madrid, 2015, Centro de estudios políticos y constitucionales. Pg 41

<sup>89</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño*, Mayo 2008, disponible en esta dirección: <http://www.refworld.org.es/docid/4d9410042.html> [Accesado el 8 Junio 2018]



bien entendidas ya que se tiene a percibirlos como parte de una familia y no como personas con sus propios derechos e intereses.<sup>90</sup>

Dentro de la propia regulación de la ley de asilo se hace una diferenciación entre la situación de los menores y la de los menores no acompañados (regulados en los artículos 47 y 48 respectivamente).

La minoría de edad de los extranjeros no acompañados implica un tratamiento muy distinto, al ser derivados a centros de protección de menores, en lugar de ser derivados a recursos de acogida.<sup>91</sup>

Cuando un menor no acompañado llega a nuestro país, el objetivo prioritario es la identificación del mismo y la valoración de su situación actual. Durante esta fase, los menores suele permanecer en hogares de urgencia.<sup>92</sup>

## **6 JURISPRUDENCIA RELATIVA AL ASILO**

### ***6.1 Asunto C-36/17. La interpretación del Reglamento Dublín***

La sentencia ante la que nos encontramos se trata de un claro ejemplo de los problemas y las carencias que arrastra el Reglamento Dublín en su aplicación práctica. Nos encontramos ante una cuestión prejudicial en la que la oficina general de migración y refugiados de Alemania acude al TJUE para aclarar la interpretación de ciertos artículos de dicho reglamento, que de resultar aplicables, no le beneficiarían.

Las partes implicadas son Daher Muse Amhed como parte actora del proceso y la república federal Alemana como la parte recurrida. La parte actora presenta una solicitud de asilo que fue denegada debido a que este ya era beneficiario de asilo en Italia.

La cuestión prejudicial busca aclarar la interpretación de ciertos artículos del Reglamento 604/2013 para la determinación del estado responsable de resolver una solicitud en un supuesto de readmisión.

---

<sup>90</sup> EL DEFENSOR DEL PUEBLO, *El asilo en España La protección y los recursos del sistema de acogida*. Madrid, Junio 2016. Pg 73

<sup>91</sup> EL DEFENSOR DEL PUEBLO, *El asilo en España La protección y los recursos del sistema de acogida*. Madrid, Junio 2016. Pg 77

<sup>92</sup> Bravo, A y Santos González, I (2017) Menores extranjeros no acompañados en España: necesidades y modelos de intervención (*Psychosocial Intervention*) 26, 55-62.

A lo largo de la sentencia se explica el contenido de numerosos artículos del Reglamento 604/2013 para comprender la clarificación de los hechos y los que más nos interesan son:

El artículo 18, que establece que el virtud de los artículos 23, 24, 25 y 29 el estado miembro responsable de la solicitud deberá readmitir al solicitante cuya solicitud esté siendo examinada y que haya formulado una solicitud en otro estado, al que haya retirado su solicitud en curso de examen y haya formulado su solicitud en otro, y a aquel cuya solicitud se haya rechazado y que haya formulado una solicitud en otro.

Es decir, en este caso Italia tendría el deber de readmitir a Daher.

Por su parte, el artículo 23, establece que cuando un solicitante esté en una de las situaciones del artículo 18, el estado miembro en el que se presente la solicitud podrá pedir la readmisión del solicitante al primer estado miembro en el que solicito asilo.

Es decir, Alemania podría pedir la readmisión del solicitante a Italia.

Muy importante el siguiente apartado de este artículo 23, que establece un plazo de recepción y que utiliza la parte actora como estrategia para impugnar la denegación de la oficina de asilo. Esta será una de las cuestiones que se plantearan por el tribunal alemán ante el TJUE (segunda cuestión prejudicial) pero que finalmente no resulta contestada porque el litigio se resuelve antes.

El artículo 24, por su parte establece el mismo caso de una persona en situación del artículo 18 pero que por su parte no haya presentado una nueva solicitud de protección internacional y no tenga permiso de residencia en dicho país. En este caso el estado miembro también podrá pedir su readmisión al primer estado.

También se establece la petición de readmisión en el caso de que el solicitante haya presentado la solicitud y esta hubiera sido rechazada.<sup>93</sup>

Es decir, que Alemania puede pedir la readmisión del solicitante a Italia.

Si el estado requerido acepta la readmisión de esta persona (definida conforme al artículo 18) el estado miembro requirente notifica a la persona interesada de este hecho además de la decisión de no examen de su solicitud.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Artículo 24.4 R (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de Junio de 2013.

Cosa que no ocurre, porque Italia no acepta la readmisión del solicitante en razón de que esta ya era beneficiaria de protección subsidiaria.

La parte actora presento una solicitud de asilo formal en Alemania en 2015 ante la oficina de migración. Esta averiguó que el interesado ya había solicitado protección internacional en Italia dos años antes y pidió a este gobierno su readmisión (el virtud del reglamento 604/2013 el cual determina los criterios de determinación del estado responsable y cuya máxima carencia deriva en el hecho de que en la mayoría de casos el primer estado de entrada del solicitante es que finalmente resulta responsable).

Italia rechazo esta petición de readmisión en razón de que el solicitante ya gozaba en dicho país de protección subsidiaria pero la oficina alemana dejó constancia de que no había razón alguna para prohibir su expulsión a Italia le advirtió de que podía ser expulsado a dicho Estado miembro si no abandonaba Alemania y le impuso una prohibición de entrada y residencia por un período de treinta meses desde la fecha de la expulsión.<sup>95</sup>

Esta decisión de la oficina fue recurrida por la parte actora la cual duda de que sean aplicables las disposiciones del reglamento Dublín sobre readmisión del solicitante de un tercer estado cuando este ya es beneficiario de protección internacional en un estado miembro. Y a tenor de estas circunstancias plantea la siguiente cuestión prejudicial (en realidad plantea hasta 9 cuestiones pero con la respuesta negativa de la primera las siguientes resultan inútiles):

¿Se aplican los artículos 20 a 33 del Reglamento n.º 604/2013 a aquellos solicitantes de asilo a los que se ha concedido ya protección subsidiaria en un Estado miembro?

Es decir, con la aplicación del reglamento Dublín, Alemania podría tener que aceptar la solicitud de Daher en vez de utilizar la posibilidad de readmisión a Italia teniendo en cuenta el problema de los plazos (la cual constituye la segunda cuestión prejudicial).

Finalmente el TJUE resuelve con la respuesta negativa. El órgano jurisdiccional alemán pregunta si en este caso prima la cuestión de los plazos cuando lo que considera realmente de relevancia es el hecho de que el solicitante haya sido previamente beneficiado con la protección subsidiaria.

---

<sup>94</sup> Artículo 26.1 R (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de Junio de 2013.

<sup>95</sup> STJUE, 27 abril 2017, C-36/17 *Daher Muse Ahmed contra Bundesrepublik Deutschland*. Párrafo 16

Dejando de lado la cuestión del plazo y centrándonos en el hecho de que el solicitante ya era beneficiario de la protección subsidiaria cabe hacer referencia a un problema clave y es el hecho de que el solicitante no fuera repatriado a su país (Italia). Como ya hemos tenido ocasión de ver, Italia tiene pocas repatriaciones en comparación con Alemania, y según algunos estudios<sup>96</sup> el problema de esto se encuentra en la nacionalidad del solicitante y que esta se corresponda con un país seguro y con los que existe acuerdos de readmisión.

## **6.2 STS de 9 de Diciembre de 2016. La minoría de edad en tela de juicio**

Uno de los grandes problemas a los que se ha enfrentado el sistema de asilo europeo es a la determinación de edad del solicitante cuando este llega al estado miembro en cuestión.

La cuestión de la evaluación de la edad es cada vez más comprometida en toda Europa pues algunos individuos llegan a Europa desprovistos de documentación y afirmando ser menores de 18 años y es que normalmente los resultados de las pruebas realizadas tendrán una incidencia considerable en su solicitud de asilo.<sup>97</sup>

La sentencia ante la que nos encontramos es fruto de un recurso de casación interpuesto ante el TS por la desestimación del recurso contencioso administrativo interpuesto ante la AN. La AN dicta una sentencia desestimatoria por una petición de derecho de asilo y protección subsidiaria por parte de D<sup>a</sup> Clemencia.

La parte actora se amparaba en el artículo 88.1.d) de la ley jurisdiccional por infracción de los artículos 3,4,10, 37.b) y 48 de la ley de asilo<sup>98</sup>.

De este modo D<sup>a</sup> Clemencia solicita asilo, en el caso de que este no se le reconozca, solicita protección subsidiaria y en el caso de que esta tampoco se le reconozca solicita autorización para permanecer en España. Las razones que alega es que en su país su tía busca casarla con su cuñado el cual la violó y ahora pretende practicarle la ablación.

La razón por la que la AN desestima el primer recurso contencioso administrativo es que D<sup>a</sup> Clemencia no aporta los documentos en los que acredite su identidad y

---

<sup>96</sup> ISTITUT PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE. Fact Checking: migrazioni. Disponible en: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fact-checking-migrazioni-2018-20415>

<sup>97</sup> CONSEJO DE EUROPA, *Manual de Derecho Europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014. Pg 235.

<sup>98</sup> Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

nacionalidad, en sus alegaciones no justifica la ausencia de documentación, los hechos en los que basa su petición no pueden ser considerados constitutivos de persecución personal, además en su país no acudió a denunciar la ablación a la que querían someterla cuando esta resultaba ilegal allí.

También alega entrar en el país siendo menor de edad para justificar la aplicación del artículo 48 de la ley de asilo. Pero más tarde, se le procedió a la realización de una prueba para la determinación de la edad y resultó mayor.

En cuanto al procedimiento actual ante el TS, se pasa a examinar primero los requisitos para otorgar la protección internacional y más tarde la alegación de la minoría de edad.

En cuanto al primero, la denegación de todas las solicitudes de protección se basan en el mismo argumento; D<sup>o</sup> Clemencia no cumple con los requisitos para solicitar ni asilo, ni protección subsidiaria ni estancia en España.

No hay ninguna prueba que justifique la veracidad de los hechos alegados. Tras la narración de los mismos la historia no se sostiene. Por lo tanto no se le puede otorgar la condición ni de asilado, ni de refugiado ni la protección subsidiaria que ampara la ley de asilo en España.

Se considera que la víctima no es perseguida en su país ni por motivo de raza, religión, nacionalidad, opinión política, pertenencia a grupo social u otros motivos de los artículos que alega como justificación. Y es que D<sup>o</sup> Clemencia en verdad huye de un temor familiar además de que podría haber denunciado el riesgo de ablación en su país ya que allí también es constitutivo de delito.

También se desestima la alegación de la minoría de edad. Uno de los temas que hemos tratado y que más llamo mi atención fue el trato a aquellos menores de edad que llegan a un estado miembro solicitando protección internacional y en este caso la solicitante utiliza el artículo 48 de la ley de asilo española para conseguir esta debido a que a los menores de edad se les otorga una protección extra.

Una de las cuestiones de vital importancia con relación a este colectivo es la necesidad de concienciar a los operadores jurídicos para mejorar los procedimientos de determinación de la edad. Todas las personas que participan en estos procesos

reconocen que no son suficientemente fiables, sin embargo, no se ha producido ningún avance significativo en este punto.<sup>99</sup>

Es decir, el sistema de determinación de edad está lleno de carencias y pueden afirmar la mayoría de edad de una persona cuando esto no es así. En este caso D<sup>o</sup> Clemencia fue determinada como una persona mayor de edad, una de las razones por la cual no se le otorgo protección en nuestro país.

Personalmente creo que una de las razones sobre las que recae la decisión tan importante como la concesión o no del estatuto de asilado a una persona no puede depender únicamente de una prueba procedimental, que como todo examen, puede adolecer de errores.

La necesidad de determinación de la edad cobra importancia cuando se aplica a solicitantes que viajan a países como Alemania país preferido de los que buscan protección internacional. Las medidas que se han tomado ante esto son por ejemplo las tomadas por el partido de derecha Alternativa para Alemania (AfD) propuso penas más duras para los refugiados que mintiesen sobre su edad además de una evaluación obligatoria de la edad si no hay documentos que confirmen la edad del menor.<sup>100</sup>

## **7 CONCLUSIONES**

Tras una visión general, sintetizada y en la que he buscado al máximo la puntualización de los problemas concretos puedo concluir que la dificultad de la regulación del presente sistema de asilo es mucho más complicada de lo que aparentemente se plantea.

**Conclusión primera:** sin duda alguna uno de los problemas más desafiantes ante los que se encuentra la unión europea en materia de solicitudes de protección internacional es la falta de solidaridad entre países.

Esta es una de las pocas cosas que casi todos los países tienen en consenso. La falta de solidaridad afecta de manera directa y clara a los países del sur de la UE (como

---

<sup>99</sup> EL DEFENSOR DEL PUEBLO, *El asilo en España La protección y los recursos del sistema de acogida*. Madrid, Junio 2016. Pg 77

<sup>100</sup> Martín N. (25 Junio 2018) Menores refugiados ¿Exámen médico obligatorio para determinar su verdadera edad?. *Made for minds*. Disponible en: <http://www.dw.com/es/menores-refugiados-examen-m%C3%A9dico-obligatorio-para-determinar-su-verdadera-edad/a-43537227>

Grecia e Italia) mientras que otros como Austria o Hungría no aceptan el sistema de cuotas.<sup>101</sup>

**Conclusión segunda:** el problema de la solidaridad financiera. El hecho de que un país pueda desligarse de la responsabilidad de realizar el examen de un solicitante aportando cierta cantidad de dinero puede resultar altamente discriminatorio teniendo en cuenta que estamos hablando de personas y no de mercancías.

**Conclusión tercera:** los automatismos ante los cuales se quiere someter el sistema. El hecho de que se base en un porcentaje muy concreto la decisión de examen de solicitud de protección internacional no se ajusta a las realidades y necesidades de los distintos solicitantes<sup>102</sup>

Si bien es cierto, a mi juicio, que si un sistema de automatismos no es bien recibido por el Parlamento Europeo teniendo en cuenta que hay un paquete de enmiendas que elimina este tipo de mecanismos<sup>103</sup>, no sabría dar una solución mucho más útil a un problema de tal envergadura.

**Conclusión cuarta:** el problema geográfico que supone el incremento de la presión sobre aquellos estados más cercanos a los puntos de conflicto en principio no tiene inmediata solución ya que es un problema circunstancial y que puede depender del momento en el que nos encontramos y del lugar donde se generen los mayores conflictos bélicos. Si es verdad que este problema puede solucionarse con la reubicación de los solicitantes pero de nuevo nos encontramos con el problema de la solidaridad entre países.

**Conclusión quinta:** el problema de los movimientos secundarios tiene como origen el hecho de que los criterios de Dublín no coinciden con las preferencias de los solicitantes, y como hemos tenido ocasión de ver, los solicitantes tiene preferencia por países como Alemania. En mi opinión, si la base del problema es una preferencia

---

<sup>101</sup> Tejero Martín, M. (24 Junio 2018) Sánchez: “España está cumpliendo en inmigración, hace falta solidaridad en la UE”. *El Confidencial*. Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-06-24/sanchez-espana-esta-cumpliendo-en-migracion-hace-falta-mas-solidaridad-entre-los-paises-ue\\_1583295/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-06-24/sanchez-espana-esta-cumpliendo-en-migracion-hace-falta-mas-solidaridad-entre-los-paises-ue_1583295/)

<sup>102</sup> CEAR. Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: retos, amenazas y propuestas. Pg 11. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-SECA.pdf>

<sup>103</sup> PARLAMENTO EUROPEO. Proyecto de informe Cecilia Wikström. Enmiendas 772-1021. Pg 112. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-602.909%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES>

personal, el reglamento Dublín debería adaptarse más a las situaciones concretas de cada solicitante pero esto es algo muy difícil y sobre todo en periodos de solicitudes masivas como la que se vivió en 2015. Según Cecilia Malmström (2012), “no debería importar el país donde uno pide refugio” y esta constituye la principal asunción sobre la que se construye el sistema Dublín y es que “no por huir de donde vienen, les es indiferente a donde van”.<sup>104</sup>

**Conclusión sexta:** el sistema de Dublín está basado en mecanismos que acarrearán una importante inseguridad jurídica. Sin embargo, a mi juicio, esta inseguridad jurídica será siempre algo presente y normal dentro del marco en el que nos movemos y por mucho que el sistema intente reformularse.

**Conclusión séptima:** no debemos olvidar que todos los mecanismos que se han propuesto juegan dentro de un escenario político muy variable e inestable. Las propuestas llevan en la mesa desde el año 2016 y en el periodo de tiempo transcurrido son varios los gobiernos que se suceden en los distintos países que participan. El ejemplo más claro lo tenemos con Italia, donde ahora lidera el gobierno un partido más extremista lo cual puede suponer mayores problemas a la hora de encontrar y adoptar soluciones.

**Conclusión octava:** siendo cierto que se han tomado medidas para facilitar, proteger y tener en mayor consideración a los menores y menores no acompañados, estos siempre serán solicitantes más vulnerables por lo que quizás las medidas que aún se tomar no son suficientes. Además la determinación de la edad de los mismos supone un problema latente a la hora de conceder el asilo a los menores.

**Conclusión novena:** el débil acuerdo ante el que se ha llegado en la UE recientemente, a mi juicio, supone un simple parche para disminuir el impacto y el ruido que supone un problema como en que tenemos entre manos. El aumento del control de fronteras y la creación de centros de inmigrantes pueden ayudar a que no se produzca presión sobre algunos países pero no soluciona el problema de raíz.

---

<sup>104</sup> GARCÉS-MASCAREÑAS, B. (2015, Noviembre). Por qué Dublín “no funciona”. CIDOB. E-ISSN: 2013-4428 D.L.: B-8439-2012. Pg 2. Disponible en: [file:///C:/Users/usuario/Downloads/NOTES%20135\\_GARCÉS CAST%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/NOTES%20135_GARCÉS_CAST%20(1).pdf)



**Conclusión de cierre:** nos encontramos ante un problema de gran envergadura y con difíciles soluciones porque ante todo se trata de un problema humano, en el cual entra en juego la vida de muchas personas que huyen de sus estados de origen atemorizados y que lo que menos temen son las consecuencias de su entrada ilícita en la Unión Europea ya que al menos esto supone haber escapado del clima de guerra en el que antes se encontraban.

La visibilidad del problema ha conseguido conmovernos como espectadores ante un mundo que parece que resulta ajeno a éste en el que nos movemos, y ese no es más que el comienzo del problema que debemos plantearnos primero, si queremos atajar soluciones después.

## **8 BIBLIOGRAFÍA**

### **FUENTES BIBLIOGRÁFICAS**

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño*, Mayo 2008, disponible en esta dirección: <http://www.refworld.org.es/docid/4d9410042.html> [Accesado el 8 Junio 2018]

- Bravo, A y Santos González, I (2017) Menores extranjeros no acompañados en España: necesidades y modelos de intervención (*Psychosocial Intervention*) 26, 55-62.

- CEAR. Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: retos, amenazas y propuestas. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/03/INFORME-SECA.pdf>

- CEAR. Informe 2016: las personas refugiadas en España y Europa. Resumen ejecutivo. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Resumen-Ejecutivo-2016.pdf>

- COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo hacia una reforma del sistema común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa. COM(2016) 197 final .Bruselas 6 abril 2016. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=EN>

- COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones relativa al cumplimiento de la Agenda Europea de Migración.COM (2017) 558 final. Bruselas 29 Septiembre 2017. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0558&from=EN>

- COMISIÓN EUROPEA. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo europeo y al Consejo. Decimocuarto informe sobre reubicación y reasentamiento. COM (2017) 405 final. 26 de Julio 2017. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5d6ed9da-7208-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.0013.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5d6ed9da-7208-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF)

- COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo. 2016/0133 (COD). Bruselas 4 mayo 2016. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270(01)&from=EN)

- COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo. 2015/0208 (COD). Bruselas 9 de septiembre 2015. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:92b8154b-56cd-11e5-afbf-01aa75ed71a1.0013.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:92b8154b-56cd-11e5-afbf-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF)

- CONSEJO DE EUROPA, *Manual de Derecho Europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Informe 9520/18, Bruselas, 30 de mayo de 2018. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9520-2018-INIT/es/pdf>

- *Convención sobre el estatuto del refugiado* Ginebra, Suiza, el 28 de Julio de 1951, Serie de Tratados de las Naciones Unidas Vol189, N°2545, p 137. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

- EASO.2011.Informe anual de 2011 sobre la situación del asilo en la Unión Europea y las actividades de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. ISSN 1977-6918. Disponible en: [http://publications.europa.eu/resource/cellar/b52aa659-b1de-4aeb-a566-f637350644b7.0013.03/DOC\\_2](http://publications.europa.eu/resource/cellar/b52aa659-b1de-4aeb-a566-f637350644b7.0013.03/DOC_2)

- EL DEFENSOR DEL PUEBLO, *El asilo en España La protección y los recursos del sistema de acogida*. Madrid, Junio 2016.
- EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS *Asilo*. Disponible en: [https://www.echr.coe.int/Documents/COURTalks\\_Asyl\\_Talk\\_SPA.PDF](https://www.echr.coe.int/Documents/COURTalks_Asyl_Talk_SPA.PDF)
- GARCES-MASCAREÑAS, B. (2015, Noviembre). Por qué Dublín “no funciona”. CIDOB. **E-ISSN:** 2013-4428 **D.L.:** B-8439-2012. Disponible en: [file:///C:/Users/usuario/Downloads/NOTES%20135\\_GARCES\\_CAST%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/NOTES%20135_GARCES_CAST%20(1).pdf)
- GARCÍA MAHAMUT, R , GALPARSORO, J *Régimen jurídico del derecho de asilo en la ley 12/2009*. Madrid, 2015, Centro de estudios políticos y constitucionales.
- INSTITUT MONTAIGNE. Droit d’asile européen : retrouver une solidarité. 14 Junio 2018. Disponible en: <http://www.institutmontaigne.org/blog/droit-dasile-europeen-retrouver-une-solidarite>
- ISTITUT PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE. Fact Checking: migrazioni. Disponible en: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fact-checking-migrazioni-2018-20415>
- LA SPINA, E , MERINO I SANCHO, V. *Limitando derechos: la reagrupación familiar y el asilo por violencia de género*. Alcalá de Henares (Madrid), 2012, La cátedra de Democracia y Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá y el Defensor del Pueblo.
- MANGAS MARTÍN, A , LIÑAN NOGUERAS, DJ, *Instituciones y derecho de la unión europea*, Tecnos, novena edición.
- PARLAMENTO EUROPEO. Proyecto de informe Cecilia Wikström. Enmiendas 772-1021. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-602.909%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES>
- ROMANO A, FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, *El reasentamiento como posible solución al problema del acceso al territorio de los refugiados: Situación actual y perspectiva futuras*. 2017

- UNIÓN EUROPEA. *Un sistema Europeo Común de Asilo*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea 2014. Disponible en: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf)

## LEGISLACIÓN

- Directiva (UE) 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 Junio de 2013 sobre procedimientos para la concesión o la retirada de la protección internacional. Diario Oficial de la Unión Europea L 180/60, 29 de Junio de 2013.

- Directiva (UE) 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de Junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. Diario Oficial de la Unión Europea L 180/96 de 29 Junio de 2013.

- Ley 12/2009, de 30 de Octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Boletín Oficial del Estado , nº 263 de 31 de octubre de 2009.

- Reglamento (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de Junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. Diario Oficial de la Unión Europea L 180/31, 29 de Junio de 2013.

- Unión Europea, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, firmado en Lisboa . Diario Oficial de la Unión Europea C83/47 de 30 de marzo de 2010.

-Directiva (UE) 2003/86/CE, de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar. Diario Oficial de la Unión Europea L 251/12 de 13 de octubre de 2003.

-Directiva (UE) 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de la protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. Diario Oficial de la Unión Europea L 337/9 de 20 de diciembre de 2011.

-Ley 4/2009, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Boletín Oficial del Estado nº 10 de 12 de enero de 2000.

-ONU: Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 Diciembre 1948, 217 A (III), disponible en esta dirección: <http://www.refworld.org.es/docid/47a080e32.html> [Accesado el 30 Junio 2018]

-Reglamento (UE) Nº 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) no 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) no 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Diario Oficial de la Unión Europea L 180/1 de 29 de junio de 2013.

## **JURISPRUDENCIA**

- STS (Sala 3ª. Sección 3ª) de 9 de diciembre de 2016

- STJUE, 21 abril 2016, C-558/14 *Mimoun Khachab contra Subdelegación del Gobierno en Álava*

-STJUE, 27 abril 2017, C-36/17 *Daher Muse Ahmed contra Bundesrepublik Deutschland*

## **ENLACES, PRENSA ONLINE Y PÁGINAS WEB.**

- Ayuso, S. (16 de Junio de 2018) ¿Por qué no una política migratoria europea a menor escala? *El Mundo* p. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2018/06/15/actualidad/1529078245\\_454112.html](https://elpais.com/internacional/2018/06/15/actualidad/1529078245_454112.html)

- Baczynska G, Barkin N, Lough R (29 de Junio 2018) La UE alcanza un acuerdo de mínimos sobre inmigración tras una cumbre tensa. *Reuters*. Disponible en: <https://es.reuters.com/article/topNews/idESKBN1JP0S0-OESTP>

- Bulckaert N (2 Julio de 2018) ‘Controlled centres’ for migrants – not ‘hotspot’, say UE leaders. *Euractiv*. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/controlled-centres-for-migrants-not-hotspots-say-eu-leaders/>

- EFE/AFP (19 Junio 2018) Macron y Merkel abogan por reforzar las fronteras de la UE y limitar el asilo al país de entrada. *El Mundo Internacional*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2018/06/19/5b29186222601d2a558b4593.html>

- Martín N. (25 Junio 2018) Menores refugiados ¿Exámen médico obligatorio para determinar su verdadera edad?. *Made for minds*. Disponible en: <http://www.dw.com/es/menores-refugiados-examen-m%C3%A9dico-obligatorio-para-determinar-su-verdadera-edad/a-43537227>

- Reis, M. Los acuerdos de readmisión de la Unión Europea. *Migraciones Forzosas Revista*. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/destino-europa/rais.html>

- Rios B (6 Julio 2018) Commission to table UE external border proposal by September. *Euractiv*. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/commission-to-table-eu-external-border-proposal-by-september/>

- Sanchez, S. (31 Mayo 2016) Por qué los refugiados prefieren ser acogidos por Alemania o los países nórdicos. *ABC Internacional*. Disponible: [http://www.abc.es/internacional/abci-refugiados-prefieren-acogidos-alemania-o-paises-nordicos-201604140229\\_noticia.html](http://www.abc.es/internacional/abci-refugiados-prefieren-acogidos-alemania-o-paises-nordicos-201604140229_noticia.html)

- Serena. A. (16 de Junio de 2018). Italia y Francia exigen la reforma migratoria de la UE. *La razón*. p. Disponible: <https://www.larazon.es/internacional/macron-y-contepiden-una-reforma-en-profundidad-de-la-ue-para-responder-a-la-inmigracion-PO18709143>

- Tejero Martín, M. (24 Junio 2018) Sánchez: “España está cumpliendo en inmigración, hace falta solidaridad en la UE”. *El Confidencial*. Disponible en:

[https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-06-24/sanchez-espana-esta-cumpliendo-en-migracion-hace-falta-mas-solidaridad-entre-los-paises-ue\\_1583295/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-06-24/sanchez-espana-esta-cumpliendo-en-migracion-hace-falta-mas-solidaridad-entre-los-paises-ue_1583295/)

- WEB OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_es)

-EFE/AFP (21 de Junio de 2018). Italia y Austria refuerzan el eje antiinmigratorio en UE. *La Razón*. Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/mundo/italia-austria-refuerzan-eje-antiinmigratorio-ue.html>